



DD

Desenvolvimento em Debate

v.4, n.2
2016

D Desenvolvimento em **D**ebate

v.4, n.2, 2016

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

COORDENAÇÃO INCT/PPED

Renato Boschi e Ana Célia Castro

EDITOR

Carlos Henrique Santana

EDITORA ASSISTENTE

Ana Carolina Oliveira

CONSELHO EDITORIAL

Adel Selmi (INRA, France)

Alexandre d'Avignon (UFRJ)

Antonio Márcio Buainain (Unicamp)

Bhaven Sampat (Columbia University, USA)

Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)

Carlos Eduardo Young (UFRJ)

Carlos Morel (Fiocruz)

Celina Souza (UFBA)

Charles Pessanha (UFRJ)

Cristina Possas (UFRJ)

Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK)

Eduardo Condé (UFJF)

Erik Reinert (University of Oslo, Norway)

Eli Diniz (UFRJ)

Estela Neves (UFRJ)

Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)

Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)

João Alberto de Negri (IPEA)

Jorge Ávila (INPI)

Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)

Mario Possas (UFRJ)

Marta Irving (UFRJ)

Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)

Peter May (UFRRJ)

Renato Boschi (IESP)

Sérgio Salles (Unicamp)

Shulin Gu (University of Beijing, China)

Valéria da Vinha (UFRJ)

Victor Ranieri (USP)

Contato: dd.inct.pped@gmail.com

Acesse nosso site : <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>

Desenvolvimento em Debate / Ana Célia Castro, Renato Boschi (Coordenadores)

Rio de Janeiro, volume 4, numero 2, 2016

107p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 1982-2251



Sumário

Carta do Editor	5
Las variedades de capitalismo: desarrollos teóricos y evidencia empírica en el contexto de los gobiernos progresistas del Cono Sur de América Latina José Miguel Busquets, Marcela Schenck e Nicolás Pose	11
Elites, coalizões e desenvolvimentos. Análise sobre a trajetória recente do Brasil Flavio Gaitán e Raul Boschi	29
Ativismo burocrático, políticas sociais intersetoriais e os desafios da inclusão produtiva no Brasil Arnaldo Provasi Lanzara	63
Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante los gobiernos del Frente Amplio Fabián Carracedo, Luis Senatore	83

Meia-Volta e Meia: políticas redistributivas e acomodações macroeconômicas na América do Sul

A reversão da agenda neoliberal, adotada nos anos 1980-90, ainda é um tema cercado de controvérsias empíricas e conceituais. A literatura comparada internacional tem destacado que as políticas macroeconômicas e sociais na América do Sul, inauguradas por coalizões de centro esquerda nos anos 2000, foram mais cercadas de acomodações e mudanças incrementais em relação ao modelo anterior do que por uma ruptura. Com variações de intensidade e abordagem, o modelo que procurou reestabelecer uma agenda social democrata na região tentou combinar equilíbrio fiscal e estabilidade inflacionária com políticas públicas centradas em estímulos à formalização do mercado de trabalho, mecanismos de renda mínima, expansão do crédito e políticas sociais focalizadas. A expansão mais isonômica da renda nacional por meio do fortalecimento redistributivo do mercado interno permitiu acomodar interesses anteriormente em conflito pela apropriação da renda. É nesse contexto que a literatura tem procurado qualificar esse fenômeno com as mais distintas nomenclaturas: *embedded neoliberalism* ou *liberal neo-developmentalism*.¹

Diante da crise política e macroeconômica que aflige atualmente os países sul-americanos, a safra mais recente das pesquisas tem demonstrado a fragilidade desse modelo incremental de acomodação fiscal e macroeconômica das coalizões de centro esquerda. De um lado, estudos mostram que a margem fiscal para expansão das políticas públicas, em paralelo com o equilíbrio fiscal e redução da dívida pública, está fortemente associada, macroeconomicamente, ao longo ciclo do *boom* das *commodities* energéticas, agrícolas e minerais nos anos 2000. Diante do colapso desse ciclo e da queda do preço das *commodities*, os conflitos de interesse pela apropriação da renda tenderiam a se acentuar pela ausência de margem fiscal para sustentar as

¹ Marcus Kurtz & Sarah Brooks (2008) Embedding Neoliberal Reform in Latin America, *World Politics* 60 (January), 231-80; Cornel Ban (2012) Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?, *Review of International Political Economy*, 1-34

políticas públicas, que agora pressionam a expectativa de liquidez do Estado por parte dos agentes financeiros.² Na outra ponta, começam a despontar pesquisas que demonstram a fragilidade institucional do modelo de políticas públicas assentadas numa tentativa de acomodação com os interesses conservadores, por meio da ampla financeirização do acesso a bens e serviços da cidadania. Essa literatura tem destacado que o conjunto de dispositivos legais que regulam as políticas compensatórias e redistributivas podem ser esvaziadas ou extintas pelas novas coalizões, porque possuem um caráter infraconstitucional, ou seja, não foram incluídas na norma constitucional.³

Apesar desses dilemas, é importante ressaltar que há aspectos relevantes nas complementaridades institucionais das políticas públicas redistributivas adotadas nos últimos quinze anos na América do Sul. A expansão do mercado de consumo doméstico, por meio do alargamento da base de crédito público e privado, mecanismos de treinamento profissionalizante, aperfeiçoamento burocrático para garantia de direitos sociais, além da expansão orçamentária das políticas públicas, estabeleceram novos padrões de coordenação do regime produtivo que estimularam retornos crescentes. Neste número reunimos quatro artigos que procuram estabelecer alguns paralelos significativos das políticas sociais da América do Sul nos últimos 15 anos.

A *Desenvolvimento em Debate* abre com o artigo de José Miguel Busquets, Marcela Schenck e Nicolás Pose, chamado *Las variedades de capitalismo: desarrollos teóricos y evidencia empírica en el contexto de los gobiernos progresistas del Cono Sur de América Latina*. Os autores promoveram uma revisão da literatura de Variedade de Capitalismo e sua sedimentação nos estudos de economia política comparada dos países do Cone Sul. Em particular, desenvolveram uma reflexão sobre os tipos de regimes produtivos, nos qual classificam Brasil, Argentina e Uruguay como variedades coordenadas, enquanto o Chile atenderia empiricamente aos requisitos de uma variedade liberal de capitalismo.

No artigo *Elites, coalizões e Desenvolvimentos. Análise sobre a trajetória recente do Brasil*, Flávio Gaitán e Renato Boschi traçam uma análise do papel dos atores estratégicos e das coalizões sociopolíticas para formulação de um projeto de transformação qualitativa da estrutura produtiva e de bem-estar da sociedade. Aqui estamos diante de um *tour de force* empírico e analítico de revisão da trajetória de políticas de desenvolvimento adotadas pelas administrações do Partido dos Trabalhadores no Brasil.

Em seguida, Arnaldo Lanzara desenvolve uma excelente reflexão sobre o papel das políticas redistributivas para sistematização das informações ocupacionais dos grupos sociais mais vulneráveis. A autor aposta que se tais políticas estruturam

² Daniela Campello (2015) *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*, Cambridge University Press

³ Lena Lavinas (2017) *The Takeover of Social Policy by Financialization – The Brazilian Paradox*, Palgrave Macmillian

a ação coletiva dos grupos que sofrem com maiores privações, uma abordagem intersetorial pelo poder público permite visibilizar tais dilemas, tornando possível seu enfrentamento. O artigo *Ativismo Burocrático, Políticas Sociais Intersectoriais e os Desafios da Inclusão Produtiva no Brasil* oferece uma radiografia dos programas de qualificação profissional (Pronatec) do governo brasileiro e como as burocracias associadas à sua implementação têm cumprido os objetivos de inclusão produtiva.

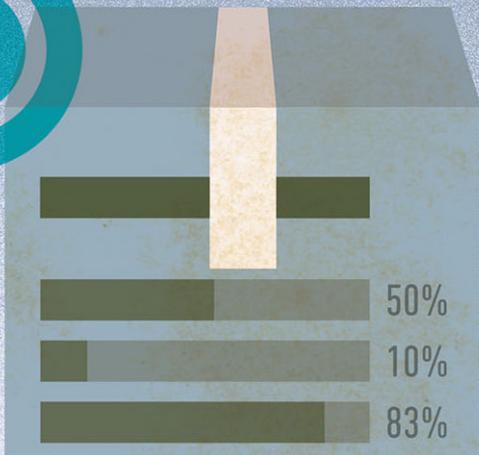
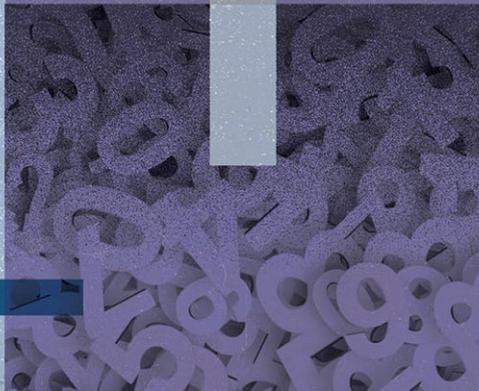
O artigo de Fabian Carracedo e Luis Senatore encerra esse número oferecendo uma revisão das políticas adotadas pela coalizão liderada pela *Frente Amplio*, apontando uma reversão das políticas de flexibilização e desregulação trabalhista adotada no Uruguay nos anos 1990. *Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante los gobiernos del Frente Amplio* demonstra que os novos mecanismos de negociação neocorporativa garantem isonomia nas relações entre empresários e trabalhadores, ampliando mecanismos de negociação coletiva para 90% dos assalariados.

Carlos Henrique Santana



ARTIGOS





Las variedades de capitalismo: desarrollos teóricos y evidencia empírica en el contexto de los gobiernos progresistas del Cono Sur de América Latina

*The varieties of capitalism: theoretical
developments and empirical evidence in the
context of the progressive governments of
the Southern Cone of Latin America*

*José Miguel Busquets

**Marcela Schenck

***Nicolás Pose

Resumen

Este artículo propone un balance de los desarrollos teóricos sobre variedades de capitalismo: primera, segunda y tercera ola. En segundo lugar, se analiza empíricamente que tipo de capitalismo se está construyendo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y finalmente, qué desafíos institucionales tienen los países del Cono Sur.

Palabras clave: variedades de capitalismo, régimen económico, América Latina.

Abstract

This article proposes a balance of the theoretical developments on varieties of capitalism: first, second and third waves. Secondly, the empirical analysis of what kind of capitalism is being built in Argentina, Brazil, Chile and Uruguay, and finally, what institutional challenges are the countries of the Southern Cone.

Key words: varieties of capitalism, economic regime, Latin America.

* Dr en Ciencia Política, IUPERJ. Docente e investigador del ICP de la FCS de la UdelaR. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.
E-mail: busquets@chasque.net

** Magíster en Ciencia Política, Universidad de la República. Docente e investigadora de la UdelaR.
E-mail: marcela.schenck@gmail.com

*** Candidato a MSc, London School of Economics. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR.
E-mail: npose07@gmail.com

Introducción

En este artículo se pretende realizar una aproximación analítica a la literatura sobre variedades de capitalismo, de un modo que apunte a su sistematización. En este sentido, se plantea una revisión en función de la naturaleza de las investigaciones reseñadas, que ha permitido agrupar a la literatura sobre los países centrales en dos momentos, que hemos denominado como “olas”. A estos momentos se agrega recientemente el aterrizaje de esa literatura en América Latina.

Posteriormente, tomando como marco analítico algunas de las dimensiones formuladas por los autores clásicos de esta literatura como Hall y Soskice (2001), dialogamos con la evidencia en cuatro casos del Sur de América Latina en el contexto de los gobiernos progresistas, y ensayaremos una respuesta a las interrogantes de qué tipo de capitalismo estamos construyendo y qué desafíos institucionales tienen las distintas opciones estratégicas.

Los puntos de partida

Dada la ausencia de un balance sistemático sobre los estudios del capitalismo comparado como punto de partida, en este artículo se pretende dar cuenta de la literatura, de un modo analítico que busca aproximarse a su caracterización¹.

Examinamos la naturaleza de las investigaciones reseñadas, es decir, si se trataba de un trabajo centrado en una disciplina o era multidisciplinario; asimismo, se buscó desentrañar cuál era el objeto de los trabajos y si éste había variado a lo largo del tiempo (y de qué forma); por otra parte, se analizó qué tipo de énfasis teóricos seguían los trabajos.

La literatura reconoce distintas fuentes del enfoque de variedades de capitalismo. El estado del arte abarca trabajos sobre economía política y sociología: teoría de la modernización (Shonfield, 1965; Katzenstein, 1985; Skockpol y Amenta, 1985); sociología histórica y comparada (Moore, 1966); neo-corporatismo (Schmitter, 1974; Golthorpe, 1984); y la teoría de los sistemas sociales de producción (Piore & Sabel, 1984); *governance* sectorial, sistema nacional de innovación y régimen de producción flexible, donde la atención se centra sobre la empresa para explicar el cambio de la producción en masa hacia un nuevo modelo de producción (Streeck y Schmitter, 1986).

En cuanto al origen y evolución de la literatura, pueden mencionarse distintos momentos. Su origen puede situarse en los países que la propia literatura denomina como “desarrollados”, con trabajos de corte ensayístico como el de Albert (1991), que en “Capitalismo contra capitalismo” planteaba las diferencias entre el modelo norteamericano y el modelo renano. Luego surgen los trabajos que figuran en la publicación de Kitschelt & otros (1999), donde aparecen separadamente publicaciones de Hall y Soskice antes de su famoso trabajo conjunto de 2001, que por otra parte es el más representativo del primer momento.

Un segundo momento que identificamos como crítico en el desarrollo de esta literatura está marcado entre otros por los trabajos de Coates (2005) y Crouch (2005), donde se critica desde lo estático y focalizado del enfoque, a la falta de atención a las fuentes de diversidad al interior de los capitalismos nacionales, la concepción de la firma como tomadores institucionales y no como actores con autonomía, el nuevo determinismo de ver sólo dos mundos y no considerar las desigualdades de sexo y las diferencias de clase.

Finalmente, se observa que esta temática tiene relativamente reciente abordaje desde los países emergentes y desde América Latina, donde pueden citarse como referencia los trabajos de Huber (2002), Martínez, Sánchez y Molyneux (2009), Ben Ross Schneider (2008, 2009), Boschi (2011) y Bogliaccini y F. Filgueira (2011). Estos trabajos no sólo estudian los países que ya se analizaban en la literatura, sino que amplían el número de casos al incluir países latinoamericanos (como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), analizando cuáles son sus problemas y sus potenciales resoluciones.

La primera ola

Con el trabajo de Albert (1991) se aborda un análisis del capitalismo contemporáneo que tiene lugar en Europa a fines de la década de 1980, y se hace foco en su impacto sobre la institucionalidad socialdemócrata. Su planteo central gira en torno a la caracterización de dos modelos, uno “neoamericano” (basado en el éxito individual y el beneficio económico a corto plazo) cuyo opuesto sería el “neorenano” (caracterizado por lo colectivo, el consenso y la preocupación por el largo plazo) típico de Alemania, Suiza, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, la Europa del norte e incluso con variantes, Japón. Aparece con fuerza la idea contraria a la convergencia frente a la globalización o al fin de la historia, ya que frente al determinismo económico, se le da más importancia al legado histórico. Junto con el institucionalismo económico, hay un implícito normativo de estar en contra de la manera de organización de la economía neoliberal.

Al final de la década de los '90, es cuando Kitschelt, Lange, Marks y Stjepens (1999) en una selección de artículos, argumentan enérgicamente a favor de la fuerza de las instituciones y de la importancia del legado histórico en los países centrales. Es allí donde, en un artículo de Soskice (1999) menos conocido que su trabajo posterior, el autor se plantea la divergencia entre los regímenes de producción coordinados y liberales o no coordinados. Por un lado, la literatura dice que hay más acuerdo en la caracterización del *welfare* pero entre quienes abordan la temática del régimen de producción, no habría tanto acuerdo. El libro se propone así integrar la literatura sobre *welfare* con la de régimen de producción.

El abordaje sobre el régimen de producción, examina la organización de la producción a través del mercado y de instituciones que lo regulan, desde un enfoque que privilegia el análisis centrado en cómo los micro agentes del sistema capitalista (compañías, clientes, empleados, propietarios del capital) organizan y estructuran

sus interrelaciones, dentro de un esquema de incentivos y limitaciones o reglas de juego. Allí se hace la referencia a distintos sistemas institucionales. Eso genera dos tipos ideales; las economías liberales de mercado (LME), que toman como referencia empírica a Estados Unidos; y las economías coordinadas de mercado (CME), cuya referencia es el caso de Alemania.

Del análisis del impacto de las diferentes configuraciones institucionales, surge el foco en cuatro elementos: la relación de y entre las empresas en el capitalismo; las opciones en términos de sistemas de formación; el sistema financiero; y las relaciones salariales, teniendo como opciones, si son coordinadas o si se regulan por medio del mercado.

En ese mismo texto, pero en otro artículo, Hall dice que hubo una primera economía política desde fines de los '60 e inicios de los '70, época de oro del capitalismo de postguerra. En ella incluye los trabajos de A. Shonfield (1969), los análisis neocorporativistas, los enfoques neo-institucionalistas y de la organización de la producción. Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990, aparecen los mecanismos de gobernanza sectorial, los análisis mesocorporativistas, la coordinación descentralizada, los abordajes de variedades de capitalismo y la teoría de la coalición.

El autor sostiene que un modelo dinámico de la economía política implica desarrollo socioeconómico (nacional e internacional); coaliciones sociales (del electorado y grupos de productores); estructura institucional (dimensión de poder; acción colectiva e interpretación), y políticas.

Posteriormente aparece el trabajo de referencia de Hall y Soskice (2001), que como se indicaba previamente ha tenido una gran difusión e influencia. Algunos de los elementos básicos del planteo pueden rastrearse en los trabajos anteriores, donde ya se hablaba de una economía política que hacía énfasis en los actores (individuos, empresas, grupos de productores y gobierno); sin embargo, se amplía el foco hacia una economía política centrada en la empresa, donde se plantea una visión relacional de la misma, tanto en el marco de una economía de mercado liberal como de una economía de mercado coordinada. Asimismo, se profundiza el análisis sobre el rol de las instituciones, las organizaciones y la cultura. Sin perjuicio de que los dos tipos ideales son la economía de mercado liberal y la economía de mercado coordinada, los autores admiten la existencia de casos que equidistan de los tipos ideales y que llaman economías de mercado mixtas.

Un componente que debe ser resaltado es el de la complementariedad institucional, es decir, la forma y la medida en que el funcionamiento y el desempeño de una institución impactan en el funcionamiento y el desempeño de otras instituciones, así como que existan ventajas institucionales comparativas.

El desarrollo en clave de modelos de capitalismo es analizado a través de cinco esferas: las relaciones laborales (salario y condiciones de trabajo), educación y capacitación en la empresa, el gobierno corporativo o cómo financiar las inversiones, relaciones entre empresas y finalmente, cooperación entre empresarios y trabajadores.

Dependiendo de los valores que se asignan en cada una de las esferas, estamos ante un modelo liberal o coordinado. Mientras el modelo liberal aparece como impulsado por la competencia y el precio, por la ganancia rápida, por la flexibilidad, por impuestos reducidos y por un Estado con pocos servicios y transferencias, en el modelo coordinado se elaboran acuerdos de colaboración, ganancias de largo plazo, estabilidad laboral, mayores cargas impositivas y el desarrollo de un Estado Social.

Entre las diferentes políticas públicas analizadas, llama la atención el enfoque particular sobre el rol de las políticas sociales, ya que desde este lente analítico se las puede ver como respuesta a las necesidades de las empresas, como un énfasis en uno de los modelos de capitalismo. Ello se distancia de la visión de Huber (2002), que en la línea de las visiones más tradicionales al analizar los mecanismos que llevan a la consecución de logros sociales, continúa pensando a la política social como respuesta a los recursos de poder que activan partidos de izquierda y sindicatos.

La literatura sobre variedades del capitalismo es amplia y presenta diferentes vertientes. A la influyente mirada de Hall y Soskice (2001) que ya hemos presentado deben añadirse enfoques como el de Stephens, Huber y Ray (1999). Ambos enfoques tienen énfasis analíticos y teóricos diferentes; sobre el último, debe indicarse que apela al examen de los recursos de poder y a la literatura clásica, elaborando su planteo desde el *rational choice* con incorporación de elementos de la sociología y de la economía. Otra línea que debe incluirse dentro de esta literatura es la teoría de la regulación, enfoque de los economistas Amable (2003) y Boyer (2005), que incluyen variables políticas en sus análisis.

La segunda ola

El segundo momento de la literatura se abre con la crítica que presenta Coates (2005) frente a trabajos significativos de la primera ola. Coates recupera una mirada neo marxista, sosteniendo que cuando Hall y Soskice empezaron su reflexión sobre variedades de capitalismo plantearon que no había una sola forma capitalista pero que sin embargo, luego se fue generando un mensaje igualmente determinista, con únicamente dos modelos. En su libro Coates recopila visiones críticas en este sentido; los autores que publican sus trabajos allí toman desde la visión del *mainstream* (Smith a Schumpeter) a la del neo-institucionalismo weberiano pasando también por el materialismo histórico marxista, ilustrando con diferentes casos empíricos cómo diferentes capitalismos avanzados organizan distintos tipos de capitalismo.

También desde una postura crítica, Colin Hay (2005) advierte sobre cuatro trampas potenciales en la literatura: la tendencia a operacionalizar la variación institucional del capitalismo de un modo que reifica el nivel nacional (observa por tanto la importancia de las instituciones transnacionales); la tendencia a sobre enfatizar el *path dependence* de las instituciones y los efectos *lock-in*; la tendencia al fatalismo político; y la tendencia a sobre enfatizar el nivel nacional, en vez del nivel sectorial o sistémico.

También desde una postura de revisión del marco del legado histórico, Colin Crouch (2005) propone la idea de recombinación para explicar por qué una institución cambia o no. De esta forma, sustituye la idea del legado histórico para explicar el cambio por la de recomposición institucional, que combina elementos nuevos y viejos que vienen de la trayectoria.

El autor critica y deconstruye algunos enfoques dominantes en el análisis socio-político, desarrolla una teoría de los modos de *governance*, y propone una reorientación del programa de investigación neo-institucionalista buscando que se dé más atención a la diversidad de forma detallada y a la potencialidad para el cambio.

¿Hacia una tercera ola? La incorporación de los países emergentes en el enfoque

Con el trabajo pionero de Huber (2002), que buscaba analizar los elementos que explican por qué América Latina acaba exportando productos naturales, mientras tiene un bajo gasto en educación y escasos incentivos para la innovación, los países emergentes empiezan a ser parte del análisis realizado desde la perspectiva de variedades del capitalismo.

Algunos autores (Barrientos, 2004; Espina, 2007 y Schmidt, 2006) han caracterizado a los países de América Latina como similares a los del modelo del Sur de Europa o Mediterráneo, en tanto tienen un Estado activo y una combinación de instituciones coordinadas y liberales.

El trabajo de Ben Ross Schneider (2008) es reconocido por proponer una caracterización diferente del tipo de capitalismo en América Latina; allí, el autor habla de economías jerarquizadas de mercado. Su caracterización incluye: relaciones inter-empresariales, donde no hay ni economías coordinadas por el Estado o por el mercado, sino por el Jefe de la familia de los grandes grupos empresariales o bien por la casa matriz de las empresas transnacionales; relaciones atomizadas salariales; estructuras con bajos niveles de formación y sistemas financieros basados en la autofinanciación.

Otro trabajo de referencia, fue la elaboración conjunta entre B. Ross Schneider y D. Soskice (2009). En este artículo explican las grandes disparidades en la equidad y el *welfare state* a través de lo que denominan economías avanzadas en términos de variedad de capitalismo y sistemas políticos, estos últimos siguiendo a Lijphart (2012). Donde el capitalismo es coordinado, como en la mayoría de los países del Norte de Europa, los sistemas políticos son basados en consenso con representación proporcional; consenso político y capitalismo coordinado se refuerzan uno a otro generando relativa baja inequidad y fuerte *welfare state*. Donde el capitalismo es liberal, como en los países anglosajones, los sistemas políticos son competitivos con voto mayoritario: el mutuo reforzamiento de políticas y capitalismo genera relativamente desiguales resultados y apoyos en el *welfare state*. El modelo de capitalismo jerárquico o las economías de mercado jerárquicas muestran cómo eso refuerza y es reforzado

por un sistema político en América Latina con presidentes mayoritarios y legislación con representación proporcional, que genera alta y persistente inequidad y reduce las opciones de desarrollo.

Llegamos así a la compilación de Boschi (2011), estudioso del empresariado brasilero que tiene en este libro la preocupación de reflexionar sobre el capitalismo en el contexto de la globalización, con énfasis en América Latina. Más específicamente, el autor centra su análisis en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, donde los desafíos estarían dados en función de la trayectoria, el tipo de régimen productivo y las empresas. Por lo cual, el objetivo radica en encontrar los factores que explican el desempeño diferencial.

El compilador dialoga críticamente con la literatura de variedades de capitalismo, señalando que se trata de una literatura primermundista que tiene el problema de no tomar en cuenta la posición estructural en los sistemas internacionales y de no considerar al Estado como un actor estratégico, aunque con excepciones (Stalling, Studart, 2006). Boschi señala la importancia de las relaciones de poder para entender los procesos y las posibilidades de desarrollo en la periferia, considerando las especificidades del contexto y de la trayectoria.

Por ello plantea la necesidad de ir hacia un análisis que tome el punto de vista de la centralidad del Estado como componente efectivo del régimen productivo y no como epifenómeno. Señala lo problemático de la persistencia de la desigualdad como un factor que marca y que se acumula, y se dirige hacia un esquema que articula variables políticas donde las instituciones importan, criticando asimismo la tesis de la inadecuación de las instituciones políticas y económicas en América Latina (ya que sería posible encontrar soluciones económicas sin reformas en la parte institucional). En ese sentido, a pesar de que reconoce la baja inversión en ciencia y tecnología, la desigualdad y la dependencia de exportaciones primarias de América Latina, su perspectiva es más optimista que el abordaje de Schneider (2008). Finalmente, el autor señala que no hay nada de mecánico o de necesario en la globalización, y que es posible la construcción de proyectos desarrollistas definidos nacionalmente. Por ello aboga por un nuevo papel intervencionista del Estado, donde se financien actividades productivas y se persigan estrategias redistributivas. De esta forma, su planteo enfatiza la centralidad de la política y de las instituciones para lidiar con los conflictos distributivos, a través de gobiernos fuertes y legitimados.

Finalmente, también desde el contexto latinoamericano, Bogliaccini y Filgueira (2011) hacen dialogar a la literatura de variedades de capitalismo con la evidencia empírica, primero de los países desarrollados y luego de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Los autores señalan que la literatura debe tomar en cuenta una situación diferente a la que tienen los países avanzados, primero porque América Latina tiene una institucionalidad democrática más inestable y segundo, porque hay un sistema productivo que logró desarrollarse en el contexto de economías más protegidas. Sobre este enfoque se profundizará en el apartado siguiente, desde una óptica que buscará dialogar con el planteo desde la empiria y aportar nueva evidencia.

Abordaje empírico

Partiendo de la rica literatura sobre el tema, en esta sección del trabajo nos proponemos un abordaje empírico para aproximarnos a responder la siguiente pregunta: ¿qué tipos de capitalismo estamos construyendo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay? A continuación, una vez que contamos con cierto grado de aproximación nos preguntamos; ¿qué desafíos institucionales, dependiendo de las opciones estratégicas, tienen los distintos tipos de capitalismos en el Cono Sur? Para ordenar la discusión, así como para avanzar sobre lo construido, nos basamos en las dimensiones y tipos ideales propuestos por Bogliaccini y Filgueira (2011), a las que agregamos nueva evidencia y análisis.

Salario, empleo y política macro

El análisis del proceso de formación salarial de Bogliaccini y Filgueira, en la dimensión de densidad sindical y cobertura de la negociación colectiva², con datos de 2009, mostraba a los casos de Argentina, Brasil y Uruguay cercanos a los modelos continental³ y mediterráneo⁴, mientras que Chile se ubicaba como un caso extremo del modelo liberal⁵, con bajas tasas en ambas variables.

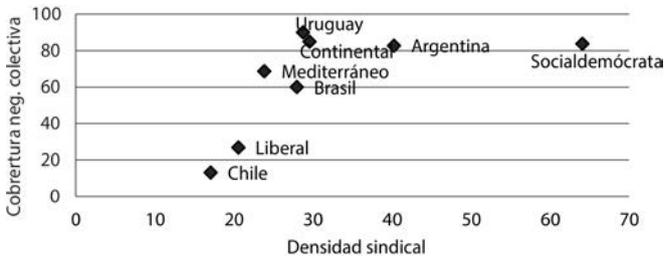
Una actualización de los datos a 2012 muestra que los tipos ideales se mantienen estables: el socialdemócrata⁶ mantiene alta densidad sindical y alta negociación colectiva; el continental y el mediterráneo baja densidad sindical y alta negociación colectiva; y el liberal bajas tasas en ambas variables. Mientras que en nuestros casos del Cono Sur, solo Argentina muestra un desplazamiento en dirección hacia el tipo socialdemócrata, al incrementar sustantivamente la cobertura de la negociación colectiva⁷. No obstante en términos posicionales se mantiene más cercano al tipo continental.

Figura 1. Densidad sindical y cobertura de negociación colectiva



Fuente: J. Bogliaccini (2011), con datos de OECD (2009); Mazzuchi (2009); Cardoso y Gindin (2009).

Gráfico 1. Densidad sindical y cobertura de la negociación colectiva (2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE y datos sistematizados por el investigador Fabián Carracedo.

Un segundo plano de la dinámica del mercado de trabajo lo forman la rigidez del empleo⁸ y el desempleo⁹. En este aspecto se observan importantes variaciones entre 2007 y 2012-2014. El modelo socialdemócrata mantiene su bajo desempleo, pero emprende un conjunto de reformas que reducen drásticamente su rigidez laboral. El modelo continental, muestra un viraje similar. El modelo liberal mantiene su bajo desempleo y su baja rigidez, y dados los movimientos de los dos modelos previos los tres convergen en un mismo punto. Finalmente, el modelo mediterráneo también reduce significativamente su rigidez, pero sin embargo no logra conseguir el objetivo de reducir el desempleo, que incluso aumenta más de cinco puntos durante el período.

En el Cono Sur, llamativamente, se observa en todos los casos la dinámica contraria. Chile aumenta levemente su rigidez, y lo logra sin provocar un aumento del desempleo, que incluso desciende levemente. Pero los casos más impactantes en este sentido son los de Argentina, Brasil y Uruguay. Durante el período, los tres países aumentan de forma considerable su rigidez laboral. Y, contrariamente a lo esperado por

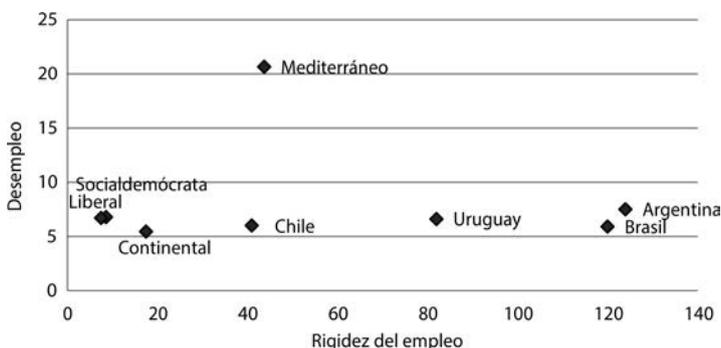
Figura 2. Rigidez del empleo y desempleo



Fuente: Bogliaccini (2011), con datos de World Bank (2007).

la teoría, los tres reducen fuertemente su desempleo, que de un nivel similar al del tipo mediterráneo pasa a ubicarse por debajo del 10%, en valores similares a los tipos liberal, socialdemócrata y continental. Estos datos, combinados con el desempeño del tipo mediterráneo, sugieren que si existe una relación entre ambas variables, ésta se produce en todo caso en un contexto más amplio, de interacción con otros factores.

Gráfico 2. Rigidez del empleo (2014) y desempleo (2012)



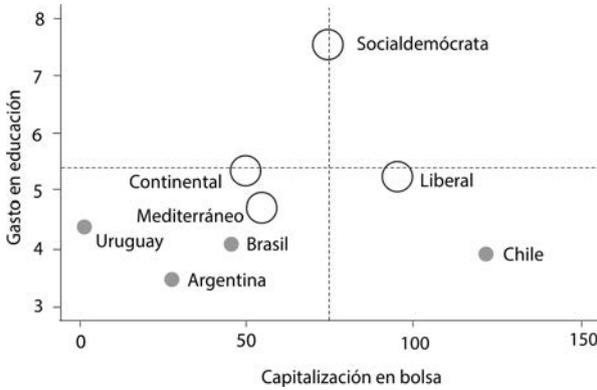
Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Empleo, sistemas de formación y financiamiento

En este plano, Bogliaccini y Filgueira propusieron como indicadores el gasto en educación¹⁰ y la capitalización en bolsa¹¹. En 2007, el tipo socialdemócrata se destacaba por su gasto en educación, que superaba el 7% sobre el PIB. Asimismo, confiaba más en la capitalización en bolsa que los tipos continental y mediterráneo, pero menos que el liberal. Los modelos liberal y continental tenían valores similares en gasto en educación, pero amplias diferencias en cuanto al modo de capitalización de sus empresas. Por último, el tipo mediterráneo presentaba el gasto más bajo en educación, y algo más de capitalización en bolsa que el continental. En tanto, los casos del Cono Sur se diferenciaban por su nivel de capitalización en bolsa, con Chile en un extremo –superando, incluso, al tipo ideal liberal– y Argentina y Uruguay en el otro –con un uso de este instrumento virtualmente nulo. Brasil, entre tanto, se asemejaba al modelo mediterráneo. No se diferenciaban en cambio por su gasto en educación, que era menor comparado con cualquiera de los tipos ideales.

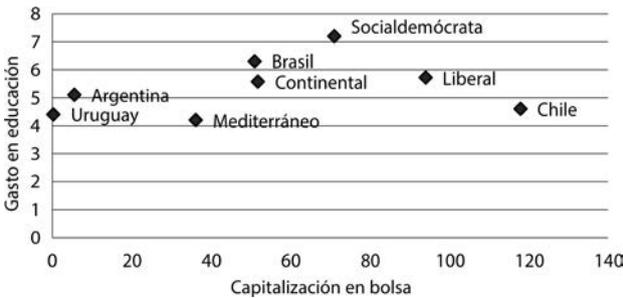
Los datos a 2012 muestran más continuidades que cambios. Argentina y Uruguay continúan con su nula capitalización en bolsa, aunque aumentan su gasto en educación, superando así al tipo mediterráneo. No obstante, sin alcanzar en nivel de los tipos liberal y continental. Chile continúa con su modelo de alta capitalización en bolsa y gasto en educación relativamente bajo, sin asemejarse a ningún tipo. Mientras que Brasil, en cambio, aumenta fuertemente su gasto en educación, posicionándose así de forma similar al modelo continental.

Figura 3. Gasto en educación como porcentaje del PBI y capitalización en bolsa



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Gráfico 3. Capitalización en bolsa y gasto en educación (2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

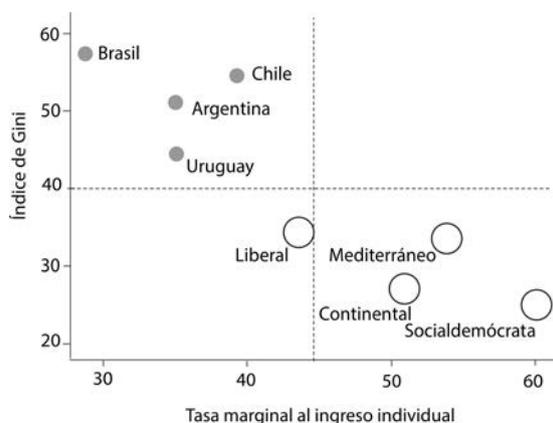
Estado, inversión y empresas

Finalmente, Bogliaccini y Filgueira abordan este punto considerando la tasa marginal al ingreso individual y los niveles de desigualdad¹². En este aspecto, los datos para 2007 mostraban una gran disparidad entre los tipos ideales y los cuatro casos del Cono Sur. Puesto de un modo sencillo, estos últimos eran más desiguales y gravaban menos al ingreso que todos los modelos considerados. Dentro de los tipos ideales, el socialdemócrata aparecía como el menos desigual, y con niveles impositivos más altos. El tipo mediterráneo le seguía en fiscalidad, pero con niveles de desigualdad similares al modelo liberal, que presentaba a su vez el menor nivel impositivo de los cuatro. En tanto que el modelo continental mostraba niveles bajos de desigualdad, aunque con menos imposición fiscal que los tipos mediterráneo y socialdemócrata.

En el Cono Sur, Brasil presentaba el mayor nivel de desigualdad, y el menor nivel de imposición fiscal como contracara. En cambio, Chile mostraba el nivel fiscal más alto, no obstante con más desigualdad que Argentina y Uruguay. Estos últimos dos casos presentaban una tasa marginal intermedia, junto con los menores niveles de desigualdad, no obstante largamente superiores a los tipos mediterráneo y liberal, que a su vez son los más desiguales dentro de los modelos ideales.

Desafortunadamente, no se cuenta con datos más actualizados sobre la tasa marginal. En cambio, sí se tienen datos sobre desigualdad a 2012, que muestran que la misma se redujo en los cuatro casos del Cono Sur. No obstante, los niveles aun superan con creces a los cuatro tipos ideales, mostrando que éste rasgo de los capitalismos del Cono Sur se encuentra profundamente arraigado.

Figura 4. Tasa marginal al ingreso individual e Índice de Gini



Fuente: Bogliaccini (2011), con datos de World Bank (2007).

Tabla 1. Desigualdad (2012)

Tipo de Capitalismo y países del Cono Sur	Índice de Gini
Socialdemócrata	25,9
Continental	27,7
Mediterráneo	33,5
Liberal	35,1
Argentina	43,6
Brasil	52,7
Chile	50,3
Uruguay	41,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE y Banco Mundial

¿Qué capitalismos? ¿Qué desafíos?

Con estos datos, resta analizar el estado de situación y los desafíos de cada uno de los países del Cono Sur. En el caso de Argentina, Bogliaccini y Filgueira advertían de un *exceso coordinado y mediterráneo*. No obstante, los datos actualizados no muestran que el país se asemeje a este modelo del sur de Europa. En la dimensión densidad sindical y negociación colectiva, Argentina se asemeja al tipo continental, y la dirección de sus cambios la ponen en dirección al modelo socialdemócrata, aunque con una densidad sindical aún mucho menor. En materia de desempleo se ubica en valores similares a todos los tipos menos al mediterráneo, y en rigidez no se asemeja a ningún tipo, sino que junto con Brasil se ubica en los valores más altos del conjunto. Esto muestra que otros mecanismos, como los precios – vía inflación – pueden sustituir al mercado de trabajo como vía de ajuste. La capitalización en bolsa es casi nula, y el gasto en educación es intermedio. Mientras que la desigualdad es significativamente mayor que en todos los tipos ideales. Así, en términos generales Argentina no se asemeja a ningún modelo avanzado, y muestra que sus principales desafíos pasan por la disminución de sus niveles de desigualdad, el ensanchamiento de sus fuentes de financiamiento para el sector privado y el desarrollo de capital humano.

En el caso de Brasil, los autores mencionaban *un mal mediterráneo*, aunque *moderado*. Pero como en el caso anterior, los datos actualizados no muestran esta situación. Brasil solo se asemeja al tipo mediterráneo en la dimensión densidad sindical y negociación colectiva; en educación y capitalización en bolsa muestra una clara semejanza con el tipo continental, y en las otras dimensiones no se acerca a ningún modelo. Con la fuerte inversión en educación de los últimos años, más la disponibilidad de fuentes de financiamiento público y mediante capitalización en bolsa, el país busca seguir la vía exitosa del tipo coordinado continental. Sin embargo, la relativamente baja cobertura de la negociación colectiva, la falta de una cultura de co-participación en la dirección de las empresas y, sobre todo, la altísima desigualdad existente, imponen serios desafíos a este intento.

En el caso de Chile, Bogliaccini y Filgueira alertaron por un liberalismo de baja productividad y consumo expansivo financiado mediante el crédito. El país efectivamente se asemeja al tipo liberal en densidad sindical y cobertura de negociación colectiva, y también se muestra cercano en materia de rigidez y desempleo – aunque como ya se ha visto, los tipos coordinados *virtuosos* convergen en esta dimensión con el tipo liberal –. También muestra Chile una alta capitalización en bolsa, incluso mayor al promedio liberal, y la insuficiencia del gasto en educación va en línea con la advertencia de los autores sobre la baja productividad. Pero en la dimensión clave que Chile diverge del modelo liberal es en la de los niveles impositivos y de desigualdad. La presión fiscal al ingreso individual es menor, y como contrapartida la desigualdad es mayor. Esto, sumado a la baja productividad del factor trabajo y la alta liberalización del mercado de trabajo, presiona los salarios a la baja, y el crédito aparece como un sustituto del ingreso, generando así el principal cuello de botella del modelo.

Finalmente, el caso de Uruguay en opinión de Bogliaccini y Filgueira presentaba desafíos similares a los de Brasil, es decir problemas asociados al modelo mediterráneo. Pero en términos de negociación laboral, Uruguay se asemeja al tipo continental, con alta cobertura y densidad sindical media. En rigidez sigue a Argentina y Brasil, y muestra igualmente un nivel de desempleo relativamente bajo. Así, como en Argentina, aunque con menor intensidad, la inflación parece ser el mecanismo de ajuste. Uruguay también muestra un nivel de gasto en educación bajo, y un uso virtualmente nulo del mecanismo de capitalización en bolsa. Y aunque cuenta con el menor nivel de desigualdad del Cono Sur, éste es alto en comparación con todos los tipos ideales. Por ello, si se consideran todos los datos, cabe afirmar que los desafíos de Uruguay son más similares a los de Argentina que a los de Brasil.

Si se integran al análisis los cuatro países, es posible agrupar a Argentina, Brasil y Uruguay en el gran paraguas de los capitalismo coordinados, y ubicar a Chile dentro del grupo de los capitalismo liberales. No obstante, de acuerdo a nuestro análisis, estos casos muestran rasgos que los distinguen de los capitalismo centrales, lo que va en línea con lo que han sugerido varios trabajos previos. Y, además, es preciso señalar un aspecto que a menudo ha sido soslayado, esto es, que los cuatro países del Cono Sur presentan desafíos similares. Entre ellos se destacan la reducción de la desigualdad, no por una cuestión normativa sino por una necesidad de economía política. En tanto que otro desafío compartido consiste en potenciar la formación de capital humano, como vía de aumento de la productividad. Este aspecto no sólo es clave a nivel interno, sino como modo de ocupar posiciones más favorables en el plano de la división internacional del trabajo. Esta mirada de economía política internacional no es usualmente contemplada en los estudios para la región, lo que constituye una cuenta pendiente de la literatura sobre el tema. Finalmente, y retomando la división entre coordinados y liberales, cabe agregar que los primeros también tienen pendiente la formación y consolidación de estructuras de formación de consensos – cosa que en casos de perfil liberal como Chile no es necesario, pues este rol lo cumplen los mercados-, lo que significa un desafío adicional, aunque también una oportunidad.

Reflexiones finales

1. La literatura de variedades de capitalismo surge en los países considerados desarrollados como respuesta a las consideraciones de una supuesta convergencia liberal en los modelos de desarrollo. En una primera ola, se habla de modelos norteamericano vs modelo renano, o bien de modelo coordinado vs. modelo liberal.
2. La segunda ola está marcada por trabajos de enfoques teóricos críticos donde se cuestiona el determinismo del legado histórico, la tendencia a sobre enfatizar el nivel nacional, la no inclusión de las clases sociales como factores de poder y el hecho de postular que estamos frente a un dilema dentro del capitalismo.

3. En la región comienzan a aparecer una diversidad de abordajes, que examinan a la literatura críticamente y en algunos casos proponen una nueva caracterización, la de capitalismo jerárquico (Ben Ross Schneider). Sin embargo, subsisten las críticas de quienes sostienen (Boschi) que no se toma en cuenta la posición estructural en los sistemas internacionales, no se considera al Estado como un actor estratégico y a pesar de reconocer la baja inversión en ciencia y tecnología, la desigualdad y la dependencia de las exportaciones primarias, se considera que es posible construir proyectos desarrollistas definidos nacionalmente.
4. En esta literatura se observa una tensión entre el enfoque de variedades de capitalismo centrado en la empresa y otro en los recursos de poder, sin perjuicio de que hay un tercer enfoque que es la teoría de la regulación.
5. Pasando al examen empírico bajo el lente de la literatura de variedades de capitalismo, es posible agrupar a Argentina, Brasil y Uruguay en el gran paraguas de los capitalismos coordinados y ubicar a Chile dentro del grupo de los capitalismos liberales.



6. Estos casos muestran rasgos que los distinguen de los capitalismos centrales, lo que va en línea con lo que han sugerido varios trabajos previos. Y, además, es preciso señalar un aspecto que a menudo ha sido soslayado, esto es, que los cuatro países del Cono Sur presentan desafíos similares. Entre ellos se destacan la reducción de la desigualdad, no por una cuestión normativa sino por una necesidad de economía política. En tanto que otro desafío compartido consiste en potenciar la formación de capital humano, como vía de aumento de la productividad. Este aspecto no sólo es clave a nivel interno, sino como modo de ocupar posiciones más favorables en el plano de la división internacional del trabajo. Esta mirada de economía política internacional no es usualmente contemplada en los estudios para la región, lo que constituye una cuenta pendiente de la literatura sobre el tema.
7. Finalmente, y retomando la división entre coordinados y liberales, cabe agregar que los primeros también tienen pendiente la formación y consolidación de estructuras de formación de consensos – cosa que en casos de perfil liberal como Chile no es necesario, pues este rol lo cumplen los mercados-, lo que significa un desafío adicional, aunque también una oportunidad.

Notas

¹ Una primera aproximación al tema se realizó en Busquets, Rumeau y Schenck, 2014.

² La densidad sindical es la proporción de la fuerza laboral sindicalizada, mientras que la cobertura de la negociación colectiva es la proporción de la fuerza laboral que negocia salario y condiciones laborales en forma colectiva.

³ Resultado del promedio de los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica y Holanda.

⁴ Resultado del promedio de los siguientes países: España, Grecia, Italia y Portugal.

⁵ Resultado del promedio de los siguientes países: Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido.

⁶ Resultado del promedio de los siguientes países: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia

⁷ Este análisis es previo a las elecciones de noviembre de 2015, en las que resultara electo Mauricio Macri como presidente de Argentina.

⁸ Rigidez del empleo es un índice (0 a 100) del Banco Mundial. El índice es el promedio de tres subíndices: el índice de dificultad de contratación, el índice de rigidez en los horarios y el índice de dificultad de despido. Todos estos subíndices tienen varios componentes, y todos asumen valores entre 0 y 100; los mayores valores indican una regulación más rígida.

⁹ Desempleo es la tasa de desempleo.

¹⁰ Gasto en Educación como % del PBI (BM).

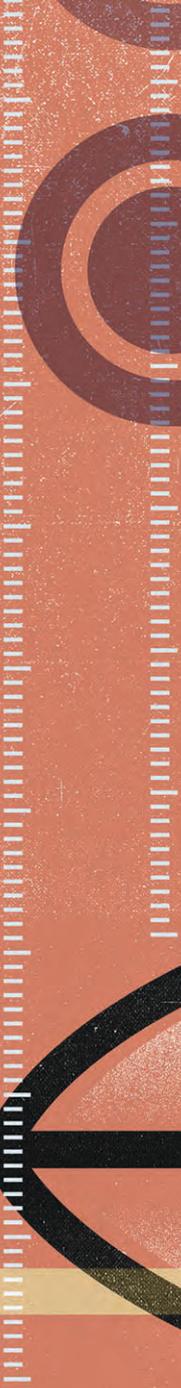
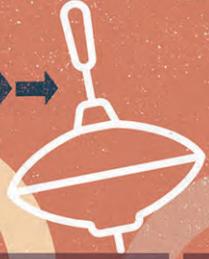
¹¹ Capitalización en Bolsaes la capitalización de las compañías listadas en la(s) bolsa(s) domésticas como porcentaje del PBI.

¹² Medida a través del índice de Gini.

Bibliografía

- ALBERT, M.** *Capitalismo contra Capitalismo*. Paidós, 1991.
- AMABLE, BRUNO.** *The diversity of capitalism*. Oxford University Press, 2003.
- BOGLIACCINI, J y FILGUEIRA, J.** Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del consenso de Washington: ¿notas sin partitura? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 51. Caracas, 2011.
- BOSCHI, RENATO.** *Varietades de capitalismo, política e desenvolvimiento na América Latina*. UFMG, 2011.
- BOYER, M.** How and why capitalisms differ. *Economy and Society*. v. 34, n.4, p. 509-557. 2005.
- BUSQUETS, JM, RUMEAU, D, y SCHENCK, M.** *Balance sobre variedades de capitalismo: naturaleza y líneas de investigación*, Montevideo, mimeo, 2014.
- COATES, D.** *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*. Palgrave, 2005.
- CROUCH, C.** *Capitalist Diversity and Change: Recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford University Press, 2005.
- HALL, P y SOSKICE, D.** *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press, 2001.
- HUBER, E.** *Models of capitalism. Lessons for Latin America*. The Pennsylvania State University Press, 2002.
- KITSCHOLT, H, LANGE, P, MARKS, G. y STHEPENS, J.** *Continuidad y cambios en el capitalismo contemporáneo*. Cambridge University Press, 1999.
- LIJPHART, A.** *Modelos de democracia, Formas de Gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona, Editorial Ariel, 2012.
- MARTINEZ, J., MOLYNEUX, M. y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.** Latin American capitalism: economic and social policy in transition, *Economy and Society*, Volume 38, 2009.
- SCHNEIDER, B.** *Comparing capitalism: liberal, coordinated, network and hierarchical varieties*. Mimiografiado, 2008.
- SCHNEIDER. B., SOSKICE, D.** Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, Vol. 38, 2009.
- SHONFIELD, A.** *Modern Capitalism*. New York. Oxford University Press, 1969.
- STALLINGS, B., STUDART, R.** *Finance for development Latin America in comparative perspective*. Washington, D.C. Brooking Institution. Press/CEPAL, 2006.





Elites, coalizões e Desenvolvimentos. Análise sobre a trajetória recente do Brasil¹

*Elites, Coalitions and Development. Analysis
of recent brazilian trajectory*

* Flavio Gaitán

** Renato Boschi

Resumo

Este trabalho visa analisar o papel dos atores estratégicos e das coalizões sociopolíticas na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, definido como um processo de transformação qualitativa da estrutura produtiva, com aumento do bem-estar geral e mudanças da estrutura da sociedade. Utilizando a literatura que relaciona o papel das coalizões e o desenvolvimento, focamos na trajetória recente do Brasil.

Palavras chave: Elites, Coalizões, Desenvolvimento, Brasil.

Abstract

This paper aims to analyze the role of strategic actors and socio-political coalitions in the formulation of a model of social and economic development, defined as a process of qualitative transformation of the productive structure, with an increase in social welfare. Using the theoretical contributions of literature on role of coalitions and development, we focus on the recent trajectory of Brazil.

Keywords: Elites, Coalitions, Development, Brazil.

*Doutor em Ciência Política, IESP/UERJ. Professor adjunto do Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, UNILA. Pesquisador INCT/PPED.
E-mail: flaviogaitan@gmail.com

** Doutor em Ciência Política, University of Michigan - Ann Arbor. professor IESP/UERJ. Coordenador do INCT/PPED e do NEIC.
E-mail: rboschi@iesp.uerj.br

Introdução

Este trabalho visa analisar o papel dos atores estratégicos e das coalizões sociopolíticas na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, definido como um processo de transformação qualitativa da estrutura produtiva, com aumento do bem-estar geral e mudanças da estrutura da sociedade.

Após um declínio pronunciado durante o período neoliberal, a literatura sobre desenvolvimento econômico e social revitalizou-se a partir de uma dinâmica convergente entre a crise das experiências orientadas pelo denominado Consenso de Washington, a chegada ao poder de partidos e coalizões identificadas pela rejeição ao neoliberalismo e a discussão acadêmica produzida no campo da economia política comparada, em particular sobre a agenda neodesenvolvimentista (Evans, 1996; Amable, 2003; Ebenau et al. 2015; Boschi, 2011; Gaitán, 2014; Boschi & Gaitán, 2008; Bresser-Pereira, 2007; Bresser-Pereira, 2010; De Paula, 2007; Boschi & Gaitán, 2013; Sicsú & Michel, 2005; De Paula & Oreiro, 2009; Nogueira da Costa, 2016; Diniz & Gaitán, 2016; Bértola & Ocampo, 2012). No caso específico do Brasil, a discussão sobre o novo-desenvolvimentismo, ou social-desenvolvimentismo, está ligada a uma conjuntura particular representada por uma transição política que levou ao poder uma coalizão liderada por um partido de base trabalhista.

A análise do caso brasileiro é paradigmática por uma série de razões. Em primeiro lugar, desde o período posterior às bases da república velha o Estado foi bem-sucedido em articular uma modalidade de desenvolvimento baseada na indústria como motor de crescimento. A atuação do setor público foi não apenas o ator chave da industrialização, mas também o elemento articulador da sociedade nacional (Boschi, 2011; Diniz, 1978; Sallum Jr., 1999; Perissinotto, 2014). Em segundo lugar, desde a reconquista democrática em meados dos anos 1980, a trajetória econômica se caracterizou pela instabilidade, associada a um longo ciclo de crises e crescimento inserido numa dupla dinâmica de transição: de um lado, de um modelo de economia protegida para outro neoliberal; de outro, da experiência neoliberal para um intento de recuperar o desenvolvimentismo liderado pelo Estado. Por fim, a maneira como foi interrompida a experiência de governo do PT e o seu projeto socioeconômico chama atenção para a capacidade de agência dos diferentes atores envolvidos no ciclo de políticas públicas, em particular aqueles dos campos político e econômico.

O trabalho está organizado em três seções. Na primeira, apresentamos brevemente a discussão sobre desenvolvimento e mudança institucional, focando especificamente no papel das coalizões. A seguir, avaliamos a economia política do pós-neoliberalismo no Brasil, a começar pelo período do presidente Lula (2003-2010) e, depois, a administração da presidente Rousseff (2011-2016). Na terceira seção esboçamos uma análise da crise institucional que acabou com o impeachment da presidente Rousseff. Por fim, um conjunto de conclusões com o intuito de apresentar uma agenda de pesquisa a ser consolidada.

Estado, Atores predominantes e Coalizões Desenvolvimentistas

Desde a conformação da economia do desenvolvimento como campo específico de conhecimento, o Estado ocupou o papel de ator chave na geração de condições institucionais para o crescimento econômico sustentável. A teoria da modernização e a visão alternativa do estruturalismo cepalino consideravam o Estado o ator com capacidade de articular a acumulação de capitais e capacidades consideradas necessárias para o desenvolvimento. Na prática, significava que o Estado devia ocupar um papel chave, não apenas regulando o mercado, mas atuando também na órbita da produção de bens e oferta de serviços. Essas ideias influenciaram os governos da periferia capitalista. Na América Latina, de diferentes maneiras, os governos nacionais levaram a cabo esforços de planejar a atividade dos setores produtivos, visando uma transição de atividades primário exportadoras para outras relacionadas com a indústria. Todavia, o declínio do modelo de substituição de importações e diferentes fatores externos² debilitaram o poder interventor do Estado.

À crise econômica e à capacidade do Estado para contorná-la seguiu-se um descrédito das ideias desenvolvimentistas. A nova direita combinada com o poder dos mercados financeiros, dos organismos multilaterais de crédito e os governos dos países centrais contribuíram para gerar uma *zeitgeist* que salientava o mercado como alavanca principal do desenvolvimento. Todavia, nos anos 1980, com o intuito de gerar um pensamento alternativo à predominância das visões eurocêntricas no paradigma de políticas públicas, uma série de autores tentou “trazer o Estado de volta” (Evans, Rueschmeyer & Sockpol, 1985). Nesse sentido, diversos estudos sobre o sucesso dos Estados desenvolvimentistas tentaram apresentar os casos de crescimento acelerado das economias do Sudeste Asiático como uma combinação virtuosa entre a capacidade de seguir caminhos autônomos e uma firme intervenção do Estado (Amsden, 2001; Evans, 1996; Wade, 1990; Johnson, 1982; Woo, 1999). O papel do Estado seria reconhecido também, ainda que de modo tardio, pelos organismos multilaterais de crédito (Banco Mundial, 1997; Banco Mundial, 2002), apesar de ser dentro de uma lógica mercado-cêntrica e utilizando conceitos ambíguos como governança e bom governo.

A revitalização do debate sobre desenvolvimento, que havia sido relegado a um segundo plano no período duro da distopia neoliberal, abriu um leque de temas de pesquisa sobre o papel do Estado, do mercado, das instituições políticas e de governo sobre o financiamento público, o regime monetário, as políticas sociais e setoriais (em particular, industriais), os regimes de bem-estar, entre outros (Rodriguez, 2006; Boschi & Gaitán, 2013; CEPAL, 2010; CEPAL, 2016- Gaitán, 2014). No campo da Ciência Política, a abordagem de Variedades de Capitalismo teve destaque nos últimos quinze anos, impulsionando uma ampla produção sobre modalidades de capitalismo em perspectiva comparada. Uma parte dos trabalhos recentes sobre economia política tem um caráter descritivo, apresentando as características dos regimes produtivos ou de

bem-estar em termos da distância ou proximidade a categorias de tipo ideal. Ao mesmo tempo, tendem a sobredimensionar o papel “normalizador de comportamentos” das instituições políticas e de governo. Apesar do mérito que representou o fato de negar a existência de uma única modalidade capitalista, essas abordagens carecem do dinamismo necessário para entender mudanças e continuidades. A presente proposta se relaciona com uma tradição de estudos que analisa o caráter sociopolítico das dinâmicas de crescimento e distribuição, enfatizando o papel dos atores e as coalizões para consolidar um processo de desenvolvimento.

Uma série de estudos tem analisado o Estado desenvolvimentista como um tipo particular de aparato, cujas políticas concentraram poder, autonomia, capacidade e legitimidade para moldar e atingir objetivos explícitos de desenvolvimento econômico, seja estabelecendo e promovendo condições de crescimento econômico, seja organizando-as diretamente (Leftwich apud Onuoha, 2008: 20. Apud Van Wyk, 2009: 47). Nas abordagens sobre o Estado desenvolvimentista, o papel dos atores é analisado a partir de perspectivas diferentes. Em um nível estritamente político, essa literatura faz referência ao papel dos partidos ou grupo de interesse. Em um nível macro, tratar-se-ia de analisar o papel das coalizões sociopolíticas na consolidação de dinâmicas de crescimento, incluindo a relação entre o Estado e o Mercado, a articulação entre classes e frações de classe, e a motivação dos atores para estabelecer ações coletivas. Perissinoto (2014) analisa três características dos Estados desenvolvimentistas: dimensão contextual, institucional e volitiva, fazendo referência ao papel das elites ou atores estratégicos.

A literatura tende a entender as elites estratégicas como o grupo social que ocupa posições privilegiadas em diferentes campos (Di Caprio, 2012). A princípio, inclui os atores em posição de autoridade pública, os funcionários públicos, os empresários³ e os trabalhadores organizados. Em certos contextos, outros atores podem adquirir protagonismo (exército, líderes religiosos, organizações não governamentais, imprensa, intelectuais). Solimano & Avanzini (2012) diferenciam três classes de elites: de conhecimento (pessoas que geram e disseminam conhecimento têm uma vantagem especial), *entrepeneurial* (pessoas com habilidades especiais para criar riqueza, mobilizar recursos e inovar, agentes centrais no processo de crescimento e desenvolvimento) e políticas (com grande impacto na governança através do estabelecimento de consenso político).

As elites ocupam um papel estratégico na consolidação de uma dinâmica de desenvolvimento. Em primeiro lugar, as elites ocupam uma posição chave no processo de produção de políticas públicas. Por outro lado, elas têm uma posição privilegiada na formação e redefinição das instituições políticas e de governo (Leftwich & Hogg, 2011). Além disso, podem favorecer a produtividade e competitividade do regime produtivo, seja diretamente por meio do investimento (como as elites econômicas ou o próprio Estado), seja definindo as regras sobre que é permitido ou não.

A literatura enfatiza, de modo distinto, a relação entre atores predominantes e o desenvolvimento. Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) destacam o papel das coalizões, das classes e dos interesses, a fim de compreender as dinâmicas particulares das diferentes economias políticas com matrizes institucionais distintas. Em sentido semelhante, Leftwich & Hogg (2011) consideram o desenvolvimento um *issue* de natureza política, e afirmam que o sucesso de uma dinâmica de desenvolvimento depende de processos políticos que envolvam diferentes líderes e elites representativas de grupos, organizações e interesses no momento de resolver uma série de problemas de comportamento coletivo.

Di Caprio, que define as elites como “um grupo distinto na sociedade com um status privilegiado capaz de exercitar o controle decisivo sobre a organização da sociedade” (2012: 4), afirma que o impacto das elites no desenvolvimento deriva do seu *pervasiveness* no interior das sociedades e que há problemas para sua análise. Em primeiro lugar, como defini-las. Em segundo lugar, entender os canais pelos quais as elites exercem influência e, também, como comprometer as elites com os objetivos do desenvolvimento nacional, tendo em conta que as coalizões (de governo e sociopolíticas) não necessariamente são desenvolvimentistas ou orientadas ao crescimento.

Uma série de elementos são recuperados no momento de analisar o papel dos atores estratégicos e as coalizões socioeconômicas no desenvolvimento. O tema da captura – típico do que Evans (1996) chama de Estados predatórios – é um elemento central. Uma vertente da literatura afirma que, em contextos nos quais as elites foram capazes de atingir cooperação e superar o *rent-seeking*, houve maior prosperidade econômica (Schneider & Maxfield, 1997). Em certos contextos, atores predominantes e coalizões podem ser efetivos em usufruir recursos públicos de modo predatório, solapando o crescimento sustentável e a inclusão social. As coalizões serão desenvolvimentistas nos casos em que os atores predominantes forem capazes de produzir uma sinergia positiva entre os setores público e privado, com capacidade de implementar políticas públicas como parte de uma agenda de crescimento e distribuição, bloqueando projetos alternativos (Leftwich & Hogg, 2011).

A capacidade do sistema político para fazer frente às situações de atrito é um segundo tema analisado na literatura. Considerando que há múltiplas alternativas e atores envolvidos no processo de formulação e execução de políticas públicas, é necessário que o aparelho do Estado internalize uma orientação desenvolvimentista em seu funcionamento cotidiano. Isto é mais importante quando se leva em conta a existência de projetos alternativos que podem tentar obstaculizar as medidas do governo. As políticas de desenvolvimento terão apoio e oposições, derivados dos efeitos de sua institucionalização. O dilema é complexo e se relaciona não apenas com a consolidação de coalizões de governo que envolvam atores estratégicos em torno de políticas para o desenvolvimento, mas também em como lograr obstruir projetos alternativos. A formação de uma coalizão de apoio e de consenso em torno de um

núcleo programático, bem como a sua capacidade de implementação de políticas, são elementos necessários para consolidar uma estratégia de desenvolvimento.

O terceiro elemento é a necessidade de cooperação orientada à consecução de objetivos compartilhados. Uma coalizão pró-crescimento ajuda a solucionar problemas de ação coletiva, facilitando os fluxos de investimento e incrementando a produtividade, ao mesmo tempo que reduz os níveis de incerteza para o setor privado (Peiffer, 2012; Leftwich & Hogg, 2011; Van Wyk, 2009; Whaites, 2008; Laws, 2012; Leftwich, 2009; Tanaka, 2012; Leftwich & Laws, 2012). Nesse sentido, Zalanga (2015) afirma que a efetiva formulação e implementação de políticas de desenvolvimento irão depender da chegada ao poder de uma coalizão de governo transformadora (*transformative ruling elite coalition*) que leve à criação de uma burocracia pública desenvolvimentista. Uma coalizão desse tipo tem o desenvolvimento nacional como sua agenda principal, razão pela qual busca gerar uma organização burocrática que permita realizar os seus objetivos. Em sentido oposto, uma coalizão governante destrutiva (*destructive ruling elite*) estará mais preocupada em como usar o Estado para acumular poder, riqueza e prestígio para usos pessoais ou particularistas.

Um quarto elemento se relaciona com as comunidades epistêmicas. A literatura especializada salienta que a experiência histórica sobre a implementação bem-sucedida de uma agenda de desenvolvimento tem relação também com a conformação de um núcleo de ideias que gerem uma narrativa favorável às iniciativas da coalizão sociopolítica. Em uma chave analítica centrada nos atores, alguns autores salientam a importância das ideias nas dinâmicas socioeconômicas. Em artigo clássico, Hall (1989) afirma que, para se tornarem políticas (*policies*), as ideias econômicas devem ser viáveis em diferentes aspectos. Em termos econômicos, devem servir para resolver problemas concretos. Em termos políticos, devem expressar uma habilidade, por parte das elites políticas, de execução de suas propostas, o que inclui a formação de alianças ou coalizões. Finalmente, em termos administrativos, que constituem o entendimento dos *decision makers* sobre as condições efetivas de implementação das políticas derivadas das ideias. Em sentido similar, Erber (2011, p. 53) recupera a importância das convenções de desenvolvimento, definidas como “um dispositivo cognitivo coletivo, composto por conhecimentos codificados e tácitos, que permita hierarquizar problemas e soluções e facilitar a coordenação entre os atores sociais”. As convenções de desenvolvimento constituem, assim, dispositivos de identificação e solução de problemas. As abordagens têm o mérito inestimável de reconhecer que as narrativas refletem “...a distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade num determinado período”.

Por fim, é necessário entender em que contexto surgem as coalizões desenvolvimentistas. Uma vertente da literatura afirma que as crises podem atuar como conjunturas críticas que configuram janelas de oportunidade para a formação de coalizões (Peiffer, 2012; Leftwich & Wheeler, 2011). Assim, para Brautigam, Rakner & Taylor (2002: 520) uma coalizão pró-crescimento surge quando há uma relação de

cooperação ativa para atingir políticas que os atores do Estado e o empresariado esperam que impulsione o crescimento e incremente a competitividade. Analisando exaustivamente esta definição, Peiffer (2012) afirma que uma coalizão reformista inclui: i) cooperação ativa entre os atores; ii) organização em torno de uma série de objetivos comuns de um conjunto de políticas reformistas e, iii) as políticas implementadas que são escolhidas para impulsionar o crescimento. Para a consolidação de uma coalizão reformista, a autora considera que deve haver um entendimento comum dos problemas como também incentivos (tanto para o Estado quanto para o empresariado) para trabalhar em uma coalizão.

Considerando a discussão precedente, entendemos uma coalizão desenvolvimentista como a ação sinérgica de um conjunto de atores predominantes, produto de acordos formais e informais, ou de ações convergentes como resultado de uma visão compartilhada sobre a modalidade de desenvolvimento capitalista, baseada na mudança estrutural associada à inovação, investimento produtivo, sustentabilidade e bem-estar. Para ser desenvolvimentista uma coalizão deve ser bem-sucedida em uma série de capacidades:

- Formular e implementar políticas públicas que consolidem uma dinâmica de crescimento, inovação e distribuição.
- Contar com a participação cooperativa de atores predominantes dos campos político, econômico e social (em particular, trabalhadores organizados).
- Neutralizar a tendência aos particularismos e a busca de apropriação de rendas dissociada da inovação e o aumento da competitividade que potenciais atores puderem ter.
- Ser bem-sucedida em estabelecer uma narrativa que estructure políticas públicas e mobilize atores de apóio.

Economia Política do pós-neoliberalismo no Brasil

A economia política do Brasil democrático está marcada pela instabilidade nos anos 1980 e a consolidação de uma modalidade de desenvolvimento próxima das ideias neoliberais, durante os anos 1990. Superada a proposta de levar adiante uma ampla reforma estrutural ortodoxa do Estado e da economia, sob a liderança de Fernando Collor (1989-1992), Fernando Henrique Cardoso⁴ logrou estruturar uma coalizão, com o respaldo de atores políticos e econômicos, contando com o apoio popular oriundo da legitimidade obtida após o sucesso do Plano Real para conter a inflação. O projeto do presidente Cardoso procurou superar a Era Vargas por considerá-la fator de retardo do avanço da sociedade. Para isso, ancorou-se nas privatizações, perda do poder das empresas públicas e da capacidade regulatória do Estado, ajuste fiscal, câmbio fixo e sobrevalorizado, políticas sociais focalizadas e compensatórias e uma profunda reestruturação do sistema econômico nacional, expressado em um menor peso da indústria e um avanço da agricultura e do setor financeiro (Diniz, 2007; Diniz &

Boschi, 2007; Diniz & Boschi, 2011; Sallum Jr., 1999). O projeto neoliberal começou a se esgotar na segunda metade dos anos 1990, apresentando baixas taxas de crescimento e uma ruptura da coalizão de apoio. Nesse cenário, houve uma fratura por cima e por baixo da estrutura social que abriu janelas de oportunidade para uma alternância com a chegada ao poder de um partido de base trabalhista. As entidades representativas do empresariado industrial criticaram a “supremacia financeira” do governo, a abertura comercial e a política de juros (Diniz & Boschi, 2011). Os setores populares se afastaram do governo por causa do crescente desemprego (na casa do 15% nos últimos anos do governo FHC) e da delicada situação social, apesar dos programas de políticas sociais condicionados.

A perda de apoio do empresariado à coalizão neoliberal contribuiu para aprofundar demandas por um novo modelo de desenvolvimento. A vitória eleitoral da frente liderada por Luiz Inácio Lula da Silva⁵, em sua quarta tentativa, representou a chegada à presidência de um partido de base trabalhista. No entanto, a coalizão do presidente Lula foi altamente fragmentada e constituiu-se de partidos políticos tanto de direita (PTB, PL, PP) quanto de esquerda (PCdoB, PSB). A particular combinação de eleição direta de presidente e sistema proporcional com lista aberta para os representantes na Câmara de Deputados acaba gerando uma fragmentação do sistema partidário e forçando uma conformação de alianças com agremiações políticas distintas do ponto de vista do espectro ideológico e programático para garantir maiorias parlamentares, visando a governabilidade.

Todavia, antes da vitória eleitoral de Lula, a medida que o candidato crescia nas pesquisas de intenção de voto, houve fuga de divisas, aumento do valor do dólar e do *risco país* e queda do valor das ações da bolsa. A desconfiança de diferentes setores do empresariado frente a uma hipotética vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores (doravante PT) levou à coalizão e seu candidato a tomarem medidas para possibilitar a vitória e garantir a transição. A eleição do empresário e senador José Alencar como complemento da chapa encabeçada por Luiz Inácio Lula representou um passo no sentido de estruturar uma aliança entre capital e trabalho (Diniz, 2010; Erber, 2011). Durante a campanha, buscou-se construir uma narrativa que contrastasse a imagem anti-capitalista do PT. Para isso, a Carta ao Povo Brasileiro respaldou o compromisso do candidato com a estabilidade econômica, a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica, incluindo os pagamentos a credores internacionais ao mesmo tempo em que defendia um outro modelo de crescimento. Já no governo, foram empossados diferentes ministros oriundos do empresariado, como Roberto Rodrigues (da Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG) no Ministério da Agricultura, Luiz Fernando Furlan (presidente do conselho de administração da Sadia) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Murilo Portugal (Federação Brasileira de Bancos – Febraban) na Secretaria da Fazenda e Henrique Meirelles (Diretor do *Fleet Boston Financial Group* e deputado eleito pelo PSDB), no Banco Central.

Por causa da desconfiança dos mercados, a primeira etapa do governo do presidente Lula foi marcada por uma continuidade da política econômica e se caracterizou por uma notória prudência macroeconômica e um modesto crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). De fato, os nomes indicados no gabinete econômico expressavam um perfil ortodoxo: Antonio Palocci no Ministério da Fazenda, Joaquim Levy na Secretaria do Tesouro, Marcos Lisboa na Secretaria de Política Econômica, Henrique Meirelles no Banco Central e Murilo Portugal na Secretaria Executiva. O presidente decidiu aumentar o superavit primário para 4,25% do PIB (maior ainda que a pretensão do Fundo Monetário Internacional) e a taxa de juros da Selic foi aumentada de 25 para 26,5 pontos⁶, além de metas rígidas de inflação. É possível afirmar que os dois primeiros anos de governo Lula expressaram uma dissociação entre os setores mais beneficiados pelas políticas do governo (em particular, a fração financeira do capital) e a base de apoio ideológico da coalizão. De fato, tanto os empresários industriais como os trabalhadores organizados passaram a criticar o rumo do governo⁷, atingindo setores internos ao partido do governo⁸.

A política de juros altos para conter a inflação acabou funcionando como fator de coesão de uma aliança tácita entre setores com objetivos antagônicos (burguesia financeira e coalizão de governo formada por partidos de esquerda). O setor financeiro foi um ator chave da coalizão de governo FHC (Diniz e Boschi, 2007; Erber, 2011), período durante o qual passou por uma reestruturação que levou à concentração e maior presença de bancos estrangeiros (Minella, 2007). Já na gestão do PT, o setor se beneficiou da combinação de aumento do consumo doméstico e dos juros altos, como mostra o fato de ter triplicado o volume de lucros líquidos entre 2003 e 2007. Nesse período, sua taxa de lucro passou de 14,8% em 2003 para 22,9% em 2007 (Erber, 2011). Em uma perspectiva de longo prazo, os lucros dos bancos, que foram de 34,4 bilhões com Fernando Henrique Cardoso, passaram para 254,9 bilhões com Lula (CONTEC, 2014).

A despeito da importância do setor financeiro, o governo Lula tentou estruturar uma aliança com a burguesia produtiva. Apesar da continuidade macroeconômica, diferentes medidas expressaram uma busca do governo por flexibilizar o caminho neoliberal, entre as quais devem ser salientadas as medidas de caráter social e produtivo. De fato, a administração ampliou a rede de proteção social de modo a universalizar os programas focalizados e apresentou uma série de diretrizes para a política industrial. Produto de um debate com as forças produtivas, a primeira política, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004, tentou definir setores prioritários para promover e fortalecer cadeias de valor (fármacos, semicondutores, bens de capital, maquinarias). De Toni (2015) afirma que a política foi resultado de três vetores simultâneos: o compromisso de campanha do presidente de retomar políticas pró-ativas de desenvolvimento e cooperação intra-governamental, complementadas pela presença de acadêmicos e pelo protagonismo político do próprio presidente, com

atuação do CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial) – órgão criado para promover um diálogo fluido entre setor público, empresários e trabalhadores.

A estratégia de formular um modelo de desenvolvimento baseado no consumo interno como motor de promoção industrial foi se consolidando paulatinamente. De fato, o crescimento a partir de 2004 foi possível por uma combinação de aumento no preço das commodities (um verdadeiro bonus representado pela reversão da deterioração dos termos de troca derivado da demanda global) e a expansão do consumo doméstico. Nesse sentido, podem ser identificados dois momentos que representaram pontos de inflexão na estratégia de articular uma aliança com setores do empresariado nacional. Em 2006⁹, o presidente decidiu uma mudança de nomes no gabinete, indicando Guido Mantega no Ministério da Fazenda e Dilma Rousseff na Casa Civil (Erber, 2011; Diniz & Boschi, 2011; Singer, 2012). A saída do Ministro Palocci representou uma derrota dos defensores da ortodoxia financeira¹⁰ e um avanço dos atores comprometidos com uma estratégia desenvolvimentista.

A nova equipe econômica teve uma maior preocupação pela taxa de câmbio que mostrou uma valorização em relação ao dólar entre 2006 e 2008, o que ampliou o poder de compra das famílias e barateou os bens de capital, gerando aumento do consumo e do investimento privados. Em segundo lugar, houve decisão de aumentar o investimento público. Foi adotada uma série de medidas de caráter desenvolvimentista, de modo a acelerar um modelo puxado pela demanda interna, tentando impulsionar um círculo virtuoso entre produção e consumo de massas (Bielschowsky, 2012). A visão produtivista se reforçou com o anúncio, em janeiro de 2007, do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que consistiu em um programa de estímulos à indústria e com previsão de investimentos superiores a 4% do PIB (500 bilhões de dólares) para o período 2007-2010 em matéria de infraestrutura, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Por outro lado, houve uma expansão pronunciada do montante de recursos públicos para financiar a atividade produtiva, através dos bancos públicos (em particular, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Por fim, houve medidas para impulsionar o consumo doméstico, o qual ficou em patamares elevados. De fato, O consumo privado cresceu 3,8% em 2003 e 4,5% em 2004 e 2005, aumentado para 5,2% em 2006 e 6,1% em 2007, caindo levemente para 5,7% em 2008.

O impulso ao projeto desenvolvimentista teve impacto na expansão sinérgica do consumo e do investimento. Barbosa (2013) afirma que o consumo das famílias cresceu 6,1% ao ano entre 2006 e 2008, ao tempo que a taxa de investimento ocorreu a uma taxa média de 12,4% ao ano. A ampliação da demanda doméstica, possível em função da expansão do investimento, possibilitou uma convergência entre capital produtivo e financeiro. A aceleração do crescimento aumentou os lucros e salários num contexto de redução da taxa de juros e gerou uma expansão no crédito, que aumentou de 28%, em 2005, para 40% do PIB, em 2008 (Barbosa, 2013). O fato de o setor financeiro ter sido um ator claramente beneficiado pela continuidade da política

de juros altos não impediu a melhora do setor não financeiro. De fato, produto da combinação de medidas de fomento à produção e aumento do mercado de consumo doméstico, os lucros do setor produtivo superaram os lucros dos bancos. Entre janeiro de 2003 e junho de 2006 a lucratividade dos bancos aumentou 80%, já a das empresas produtivas o fez 162,4%¹¹.

A crise internacional de 2008, que impactou no país através da saída de capitais e a menor oferta de crédito para investimento produtivo (De Paula et al. 2013), representou um segundo ponto de inflexão na formulação de uma estratégia de desenvolvimento. A resposta do governo aprofundou o caráter desenvolvimentista, a partir da adoção de uma série de medidas para manter o nível de atividade e emprego, medidas estas que permitiram que o crescimento fosse puxado pelo consumo interno.¹² Para isso, o governo aprofundou as despesas através de programas públicos (PAC, Minha Casa, Minha Vida), incentivando o financiamento e o consumo doméstico¹³, por meio de uma política de aumento nominal e real do salário mínimo, apoio a exportadores com linhas de crédito e financiamento através do BNDES. O governo flexibilizou as regras para os empréstimos reduzindo os juros, isenções temporais dos tributos a produtos industrializados, como setores como bens de capital, materiais de transporte e materiais de construção (CEPAL, 2012). Houve também um imposto sobre capital externo de curto prazo, além do estabelecimento de licença prévia para importação, a fim de proteger setores como plásticos, alumínio, cobre e ferro, bens de capital, eletrônica, materiais elétricos. Depois da queda de 0,2% do produto em 2009, houve uma rápida e pronunciada recuperação de 7,5% em 2010.

De forma gradual, implementou-se uma plataforma de apoio à indústria, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008. O objetivo era coordenar as ações de incentivo do governo ao desenvolvimento industrial do país, com a meta de elevar a taxa de investimento, ampliar a relação entre investimento em P&D e produto nacional, além de aumentar a participação do país nas exportações mundiais e o número de micro e pequenas empresas exportadoras. O Estado procurou coordenar programas com instrumentos, recursos e responsabilidades bem definidas, com o desafio de outorgar sustentabilidade ao ciclo de expansão, a partir do estabelecimento de metas e políticas. Elaborada sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a PDP foi, de fato, concebida pelo BNDES, principal órgão de fomento às atividades produtivas do país e destacado propulsor da visão desenvolvimentista. Na visão de De Toni (2015), houve avanço em governança instituindo instâncias de coordenação internas do governo federal, protocolos de decisão, instrumentos de monitoramento e avaliação e diferentes ações estruturantes.

O avanço dos setores pró-desenvolvimentistas na coalizão de governo e o maior ativismo estatal para superar a crise expressaram uma busca por consolidar um modelo de desenvolvimento combinando políticas sociais e setoriais, diplomacia empresarial, criação, fortalecimento e ampliação de interfaces público-privadas e uma estratégia

macroeconômica consistente. Apesar de não contar com apoio para dismantelar radicalmente a estrutura do plano real, o governo foi bem-sucedido em reduzir os juros financeiros. De fato, a taxa Selic caiu entre agosto de 2005 e o mesmo mês de 2007 de 19,75 para 11,25. O Copom decidiu reduções paulatinas da taxa Selic: 19,75% em agosto de 2005, 18% em dezembro, 17,25% em janeiro de 2006, 16,5% em março, 15,25% em abril, 14,75% em julho, 14,25% em agosto, 13,75% em outubro, 13,25% em novembro. Em 2007 continuou a queda: 13% em janeiro, 12,75% em março, 12,5% em abril, 12% em junho, 11,5% em julho e 11,25% em março (Banco Central do Brasil, histórico das taxas de juros).

Pode-se afirmar que nos dois períodos de governo do presidente Lula da Silva a coalizão de governo logrou estruturar coalizões de tipo win-win para os diferentes setores econômicos e sociais. O aumento no investimento em infraestrutura e financiamento produtivo, do consumo das famílias e das exportações gerou um efeito sinérgico entre consumo residencial e investimentos privados (Erber, 2011; Diniz & Boschi, 2011; Diniz, 2007). De fato, houve uma articulação virtuosa entre trabalhadores, burguesia industrial, agrária e financeira e pequenos produtores (Ianoni, 2013; 2014). Resultado da combinação entre um ambiente externo favorável e um maior ativismo estatal, diferentes setores tiveram algum motivo para ser parte do apoio, mais manifesto ou ténue.

As entidades representativas do setor industrial mantiveram boas relações com o governo, o que gerou uma divisão entre os setores mais críticos (IEDI, CIESP) e os mais próximos ao oficialismo (FIESP, CNI). Em 2007, lideraram um abaixo assinado contra a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), cobrando desonerações do governo. Skaf, homem forte da FIESP apoiou o Lula nas eleições de 2002. Atritos em torno do patamar da taxa de juros básica (SELIC), do spread bancário, do câmbio, sobre a redução da alíquota para o sistema S, carga tributária, “desperdício” nos gastos públicos e “custo Brasil”. Houve apoio crítico, ao lado da reclamação contra a recessão, juros, carga tributária (com destaque para a campanha contra a CPMF) e legislação trabalhista. Apesar do acompanhamento tácito do presidente da FIESP, o presidente Lula tentou se equilibrar entre os atores, tratando de não depender exclusivamente de uma liderança ou associação em particular.

O setor agropecuário cresceu e se diversificou, aproveitando a maior demanda de produtos naturais que levou a uma valorização do preço das commodities no mercado mundial. A produção de grãos passou de 96 milhões de toneladas, na safra 2001/2002 para 150,8 milhões de toneladas na safra 2013/2014 (MAP, 2012). As exportações passaram de 17 bilhões em 2002 para 63 bilhões em 2010, com um crescimento médio de 11% anual (Freitas, 2012). A participação do agro brasileiro no comércio mundial passou de 4,6% em 2002 para 7,3% em 2009, ressaltando a sua importância estratégica no saldo comercial do país, dado sua participação na pauta de exportações. No entanto, a produção agropecuária se manteve altamente concentrada: as quinhentas maiores empresas do setor tiveram receita líquida de 514

bilhões de reais, das quais apenas cinquenta concentraram com 60% do total.¹⁴ O setor manteve relações ambíguas com o governo Lula. No início do governo, em 2003, o presidente da CNA, Antonio de Salvo, considerou o ano positivo para a maior parte das atividades da agropecuária brasileira¹⁵. Em 2005 houve um tratoração para compensar a perda das safras e garantir o rendimento dos produtores. Em 2006, a CNA criticou a Norma Regulamentadora Rural 31 do MTeE. Em 2009 houve renegociação das dívidas agrícolas por meio de diversas medidas provisórias do governo. Em 2010 as entidades agropecuárias defenderam o empréstimo subsidiado do BNDES. Em geral, apesar das críticas e dos reclamos (em geral, por um novo modelo de financiamento), houve relações cordiais, considerando que as medidas econômicas não contrariaram a rentabilidade do setor. Houve legislação permissiva com o uso de transgênicos, reprogramação de dívidas, plano Safra e afrouxo da legislação ambiental.

Os trabalhadores organizados formaram parte nodal da base de apoio do governo, por diferentes razões. Como afirma Ianoni (2013), o PT tem nos assalariados uma base importante, tendo em vista sua proximidade com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Diferentes medidas do governo consolidaram esse apoio. De um lado, foram aprovadas normas beneficiando os trabalhadores, como a prorrogação de licenças de maternidade, reconhecimento de centrais sindicais e programas para trabalhadores de baixa renda em trabalho doméstico (Moraes, 2013). Em segundo lugar, houve avanço significativo na criação de emprego. Durante os oito anos do governo Lula foram criados mais de 15 milhões de postos de trabalho, dos quais mais de quatro milhões no período pós-crise de 2008.¹⁶ Apesar de a população economicamente ativa ter passado de 87,7 milhões para 104,7 milhões entre 2000 e 2013,¹⁷ o desemprego caiu: foi de 7,1% em 2000 e 11,7% em 2002, caindo desde a chegada ao poder do PT: 11,5% em 2004; 10% em 2006; 7,9% em 2008 e 6,7% em 2009.¹⁸ Em terceiro lugar, houve uma política de valorização real do salário mínimo que ampliou a participação da massa salarial como proporção do PIB de 31,4% em 2002 para 35,1% em 2009 (Singer, 2012). O salário mínimo passou de R\$ 200 em 2002 para R\$ 240 em 2003. A melhora foi constante, sempre acima da inflação: R\$ 260 em 2004, R\$ 300 em 2005, R\$ 350 em 2006, R\$ 380 em 2007, R\$ 415 em 2008, R\$ 465 em 2009, R\$ 510 em 2010.

Os aumentos de salário resultaram na superação de um modelo capitalista desligado do consumo para tentar se articular um modelo de produção e consumo de massas. Junto com a criação de emprego privado, houve uma expansão dos concursos públicos e melhora na carreira da União, dinâmica na qual os sindicatos ocuparam um papel ativo. Por fim, houve um aumento da participação dos trabalhadores em canais de intermediação de interesses (Fórum Nacional do Trabalho, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI). O aumento do salário mínimo se combinou com a expansão de programas sociais¹⁹ de modo a atenuar o caráter focalizado (Bichir, 2015), o que se

expressou em uma redução da desigualdade e da pobreza. O programa Fome Zero foi lançado em janeiro de 2003 e o Bolsa Família em outubro (primeiro como MP 132 e logo aprovado por Lei 10836/4). Em julho de 2005 foi implementado o SUAS, Sistema Único de Assistência Social. De fato, os indicadores mostram um declínio da situação de pobreza durante os primeiros anos da gestão do PT (Paes de Barros, 2009; IPEA, 2012). O ciclo de redução de pobreza foi aprofundado. Considerando apenas o período inicial do PT no governo, passou de 36% para 23% (Singer, 2012). O gasto em transferência de renda para as famílias passou de 6,8% do total em 2003 para 9% em 2010 (Singer, 2012). O Índice de Gini caiu em menor proporção²⁰, mas é importante salientar que caiu por uma maior participação dos três decis inferiores.

A expansão econômica garantiu (ou, ao menos, a aquiescência dos empresários organizados) a melhora da renda dos setores populares, concomitante a vantagens para os setores médios (a cotação do dólar barateou as importações e facilitou o consumo interno e no exterior) e consolidou, em sucessivas vitórias eleitorais, a base política do presidente Lula. De fato, o presidente foi bem-sucedido em superar acusações de corrupção que abalaram o primeiro mandato quando, em agosto de 2005, o publicitário Duda Mendonça (quem havia estado relacionado à campanha presidencial do PT em 2002) deu depoimento na CPI dos correios associando a campanha presidencial de 2002 a crimes eleitorais (financiamento irregular de caixa 2). Posteriormente, um esquema de suposta corrupção denunciado por um deputado do PTB que consistia no pagamento a parlamentares em troca de apoio político. O Ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o Ministro da Fazenda, Antonio Palloci, foram denunciados como consequência da acusação. Apesar do impacto mediático, a figura presidencial conseguiu contornar a crise e, nas eleições de 2006 o presidente Lula foi reeleito com o apoio do 60% do eleitorado.

De todo modo, o delicado equilíbrio foi possível dentro de uma dinâmica que respeitava os limites herdados do período neoliberal, conhecido popularmente como tripé econômico: taxa de câmbio valorizado, equilíbrio fiscal e um sistema extremamente rígido de metas de inflação. Assim, a estratégia de combinar aumento de salários com promoção de consumo interno de modo a potencializar a articulação entre políticas econômicas e sociais encontrou um limite na política de moderar o consumo para não gerar pressões inflacionárias e pela oposição do empresariado a algumas medidas. Apesar de algumas iniciativas conjuntas entre empresariado e trabalhadores, a dificuldade para articular uma aliança virtuosa entre setores produtivos e trabalhadores organizados deriva, em parte, da visão ortodoxa do empresariado, que em termos gerais continua demandando medidas próprias de economias abertas. No caso particular do setor agrário, que responde por 15% do emprego nacional (e, segundo dados da PNAD, tem 60,2% dos trabalhadores sem carteira assinada), há uma demanda por leis mais flexíveis, como expresso pelas autoridades da CNA em repetidas manifestações públicas. Essa mesma visão acaba entorpecendo relações mais virtuosas entre empresariado e Estado, tendo em vista o consenso do

setor privado em prol da reforma do aparato estatal (redução da burocracia e o gasto público) e reformas impositivas.

O equilíbrio entre forças políticas e sociais se alterou com a chegada ao governo da presidente Rousseff,²¹ num cenário de fortalecimento da crise internacional. A estratégia inicial de governo consistiu numa combinação de medidas de cunho ortodoxo para conter os riscos de a inflação aumentar. Entre elas estava o corte de gastos (incluindo a suspensão de alguns investimentos públicos), aumento do superávit fiscal primário e elevação de juros. No entanto, não houve descontinuidade de medidas de valorização do salário mínimo e expansão dos gastos sociais. De fato, em junho de 2011 foi anunciado o programa Brasil Sem Miséria. Como resultado, o crescimento caiu de 7,5% em 2010 para 2,75 em 2011 e apenas 1,03% em 2012²²; apesar do qual o desemprego foi reduzido a 6% e o índice de desigualdade de Gini continuou caindo.

A partir de 2012, o governo tentou implementar uma política econômica marcadamente desenvolvimentista, mostrando uma maior receptividade às queixas dos setores produtivos em relação ao Custo Brasil (Cagnin et al., 2013; Costa Pinto et al., 2016). O conjunto de medidas que o ministro da Fazenda de orientação desenvolvimentista, Nelson Barbosa, denominou de Nova Matriz Econômica visava aumentar as margens para o grau de atuação das empresas privadas (Singer 2015). O pacote de políticas incluía a redução da taxa de juros e o *spread* bancário, a expansão da oferta de crédito para atividades produtivas, isenções fiscais (inicialmente momentâneas e *ad hoc*), aplicação de controle de capitais e intervenção no mercado de câmbios a fim de fixar um tipo de câmbio mais competitivo, e reforma do setor elétrico buscando uma redução do preço da energia.

O impacto nocivo sobre a indústria, resultante da combinação de câmbio sobrevalorizado e taxas de juros elevadas, levaram a presidente a promover uma política gradual de redução das taxas de juros, a começar com os bancos públicos. A expectativa era de forçar os bancos privados a imitá-los, com o objetivo de reduzir o diferencial cobrado entre o que os bancos recebem e o que pagam pelos depósitos. Entre agosto de 2011 e outubro de 2012, a taxa básica de juros caiu 5,25 pontos percentuais. De fato, o Comitê de Política Monetária decidiu por sucessivas reduções da taxa Selic entre março e outubro de 2012 e abril de 2013, passando de 10,5% para 7,25% (de 10,5% para 9,75% em março, 9% em abril, 8,5% em maio, 8% em julho, 7,5% em agosto, 7,25% em outubro)²³. Ao mesmo tempo, o governo promoveu uma depreciação da moeda. A desvalorização do real foi administrada de modo a não descuidar da estabilidade macroeconômica, tendo em conta que a taxa média de inflação passou de 5,8% nos anos Lula para 6,1% nos três primeiros anos de Dilma.

A política de redução de juros e a desvalorização cambial abalaram as principais convenções sobre as quais foram erigidas uma estabilidade precária e limitada. A decisão da presidente Rousseff expressou a determinação de reprimir a política de valorização cambial e financeira, dando resposta às demandas dos setores

produtivos e dos trabalhadores que reclamaram, em repetidas oportunidades, por uma política macroeconômica mais expansiva. Esse conjunto de medidas pode ser entendido como um esforço de acabar com a herança do plano real como única via possível de estabilização macroeconômica, em paralelo a um intento de aprofundar o projeto desenvolvimentista (Barbosa, 2015). A expectativa da coalizão de governo era de produzir um ambiente econômico mais propício para a atividade empresarial que proporcionasse um aumento de investimentos privados. Adotadas de maneira unilateral, produziram inimigos, sem garantir apoios fortes. A redução de juros foi criticada pela Febraban, que exigia medidas compensatórias do governo, gerando um atrito entre o governo e a federação.²⁴ A CNI e a FIESP, no entanto, declararam um apoio formal, mas reclamando austeridade nos gastos públicos (CNI) e medidas para aumentar a competitividade do país (FIESP).

Diferentes pressões levaram a flexibilizar essa estratégia. De fato, a presidente acabou incorporando uma agenda ortodoxa na expectativa de criar sinais favo-ráveis aos mercados (em particular, financeiros), a partir da *responsabilidade* macroeconômica, em especial fiscal (Singer, 2015). Em 2014, o PIB cresceu apenas 0.1%. Diferentes agências de classificação de risco (Moody's, Standard & Poors e Fitch) anunciaram rebaixamentos na situação do país. As empresas de atuação doméstica acabaram acentuando cortes nos investimentos²⁵. O processo seria acelerado pela virada conservadora da política da presidenta Rousseff. De fato, logo após as eleições, a presidente anunciou a saída do Nelson Barbosa (que foi transferido para o Ministério de Planejamento) e a posse do Joaquim Levy (ex-Bradesco) no Ministério da Fazenda.

O Copom decidiu aumentar a taxa Selic, que passou de 7,25% para 7,5% em abril de 2013. A dinâmica continuou nos meses seguintes: 8% em maio, 5,8% em julho, 9% em agosto, 9,5% em outubro, 10% em novembro, 10,5% em janeiro de 2014, 10,75% em fevereiro, 11% em abril. Tendo em vista esses aumentos da taxa Selic, poder-se-ia dizer que a batalha contra o capital financeiro teve como vencedor os bancos. De fato, segundo a CONTEC²⁶ (2014), nos três primeiros anos do governo Rousseff as instituições financeiras lucraram 115 bilhões de dólares, com uma taxa média anual de 38 bilhões.

A retração ortodoxa não se esgotou na política de juros. De fato, o governo anunciou um corte de despesas com o objetivo declarado de economizar 1,2% do PIB para pagar os juros da dívida. Em maio de 2015 foi anunciado um pacto para atingir um maior superávit fiscal, incluindo um corte de 69,9 bilhões de reais, o que atingiu o orçamento do Ministério das Cidades, Saúde, Educação (25,7 bilhões) e Transporte. Também houve aumentos de impostos ou suspensão de medidas de apoio aos setores produtivos. Por fim, cortou direitos trabalhistas²⁷. Na expectativa de contar com o apoio do mercado, a presidente Rousseff consolidou um ajuste ortodoxo. No entanto, a resposta não foi a esperada e o governo enfrentou uma série de críticos das políticas adotadas, sem contar com aliados entre os beneficiados. De fato, a medida foi criticada pelas associações industriais como a FIESP e a CNI. -

Como modo de compensar os empresários, o governo aprofundou as políticas de desonerações fiscais, visando reduzir os custos corporativos. As desonerações²⁸ foram introduzidas inicialmente em 2008, com o objetivo de conter os impactos da crise capitalista e recuperadas em 2011 no marco do plano Brasil Maior. Anunciado em agosto de 2011, reduzido a um conjunto de setores intensivos em trabalho ou com impacto na apreciação cambial, como têxteis e software. Em 2012 e 2013 foram paulatinamente estendidas a vários setores. Ademais, foram estabelecidas como benefício permanente na Lei 13.043. O custo fiscal representado pela perda de arrecadação foi crescente. Entre outubro de 2008 e dezembro de 2009 foram R\$ 26 bilhões, em 2010 mais de R\$ 17,5 bilhões. A partir da gestão da presidente Rousseff, as desonerações fiscais mostraram também um paulatino crescimento: R\$ 3,36 bilhões em 2011, R\$ 44,8 bilhões em 2012, R\$ 73,7 bilhões em 2013, R\$ 100,6 bilhões em 2014 e R\$ 104,7 bilhões em 2015 (Receita Federal, 2016).

As diferentes medidas do governo não receberam a contrapartida por meio do aumento da taxa de investimento, considerando que esta se manteve 16% e 17% do PIB entre 2003 e 2006, aumentando para 18% em 2007 e 21% em 2008. A crise gerou uma queda da taxa de investimento em 2009 (18%), seguida de uma recuperação em 2010 e 2011 (20%), caindo em 2012 e 2013: 18%. Assim, houve queda da produção industrial: 3,0% em 2014 e 8,2%, em 2015. No setor de bens de consumo duráveis a produção recuou 18,2% em 2015 e 22,2% no primeiro semestre de 2016. No setor de bens de capital a queda foi de 25,4% em 2015 e de 20,1% no primeiro semestre de 2016.

Por que a nova matriz econômica fracassou? Uma leva de economistas afirma que houve erros técnicos e de estimação²⁹. Acorados na defesa de uma gestão “previsível e austera” das variáveis macroeconômicas, esses economistas expressam uma crítica ao abandono dos pilares “robustos” do tripé econômico. Nessa visão, a política econômica de estímulos setoriais e intensificação do uso de créditos e repasses promovidos pela presidente Rousseff gerou maior gasto e uma pressão sobre a dívida pública, sem contar com um cálculo razoável da sustentabilidade do aumento. Houve, nesse sentido, erros de estimação da expansão fiscal com juros baixos e câmbio depreciado. A “irresponsabilidade” fiscal combinou-se com sobrepreços, escassa transparência e uma maior “vulnerabilidade à captura”. Como resultado, na visão de alguns críticos da NME, houve menor crescimento, necessidade de aumento de juros, maior inflação e queda da participação dos produtos industrializados. Essas argumentações parecem debilitadas frente às críticas de autores que afirmam que não houve aumento de gastos, mas queda acentuada de despesas durante o governo Dilma, comprometida com o ajuste fiscal (Serrano & Summa, 2015).

Em outra chave analítica, Singer (2015) afirma que houve uma retaliação de apoio empresarial à presidente, logo após a intenção da presidenta Rousseff de acelerar o viés desenvolvimentista através da ação do Estado, o que teria criado inimigos, fundamentalmente, os bancos, sem contar com o apoio de uma mobilização de

trabalhadores que sustentasse as mudanças. A presidente Dilma quebrou a regra utilizada pelo predecessor Lula de não confrontar e, como reação, se configurou uma resposta convergente de atores visando acabar com o crescente viés intervencionista do governo.

Em nossa perspectiva, próxima da tese defendida por Singer (2015), houve uma articulação de uma coalizão sociopolítica visando à reorientação das políticas econômicas e um menor nível de intervenção do Estado na atividade privada. A despeito das várias medidas decididas pelo governo, a presidente Rousseff enfrentou um aumento das críticas do empresariado industrial, principalmente pelo baixo crescimento e o risco de desindustrialização. Entrevistas publicadas na imprensa mostram um cansaço do empresariado frente à maior intervenção pública. De um lado, um governo com objetivos desenvolvimentistas tentando “disciplinar” os atores do mercado; de outro, frações da burguesia com poder de veto, reticentes frente às políticas do governo. Se a oposição do setor financeiro ao governo se explica pelo intento (abortado) de reduzir juros e *spread* bancário, as motivações sobre a resistência do empresariado industrial, tendo em conta o apoio do governo e a proteção implícita da melhora do tipo de câmbio, demandam uma análise.

A motivação do empresariado para não aumentar o investimento pode recair numa combinação de erros de política econômica e ausência de graus de liberdade para fazê-lo em virtude do aumento da dívida. Serrano e Summa (2013; 2015) afirmam que houve políticas fiscais e monetárias de contração da demanda a partir de 2010, tomadas em um contexto de desaceleração do investimento privado. A decisão de desacelerar a economia reduzindo o ritmo de crescimento da demanda agregada teve como efeito a queda do aumento do consumo, em particular de bens duráveis. Quando o governo tentou impulsionar novamente o crescimento, optou por uma estratégia de estímulo do investimento através da redução de custos e aumentos na margem de lucro das empresas, e não por aumento da demanda agregada. A expectativa era que, reduzindo os custos ou aumentando a margem de lucro das empresas, haveria investimentos que levariam ao crescimento.

A estratégia de incentivar a iniciativa privada reduzindo os custos ou aumentando a margem de lucro não deu certo e uma explicação pode se encontrar nos graus de liberdade do empresariado para aumentar o investimento. Nesse sentido, Rezende³⁰ nega que a crise tenha acontecido por falta de confiança dos investidores. Na sua perspectiva, tratar-se-ia de um problema de endividamento do setor privado, cuja dívida passou de 35% do PIB em 2005 para 80% do PIB em 2015. Numa dinâmica de maior endividamento houve dificuldades para alavancar os investimentos. Isso aconteceu de forma concomitante à queda na valoração de ativos, considerando que o retorno sobre patrimônio caiu entre 2010 e 2016. Assim, as dificuldades do empresariado para investir derivam da insuficiência de fluxos de caixa. Nesse cenário, os recursos que as empresas obtêm são utilizados para reforçar a posição de caixa e

para refinar dívidas com custos menores a prazos mais longos, impossibilitando maiores investimentos.

Os erros de política econômica privilegiando um tipo de desenvolvimentismo mais centrado nos custos e margens das empresas em detrimento do aumento da demanda agregada se combinam com mudanças nos atores econômicos do regime produtivo brasileiro. O próprio perfil da indústria brasileira mudou, com uma ascensão dos setores industriais que processam recursos naturais (Boito, 2009), impulsionado pela chegada do investimento estrangeiro. A participação da indústria de transformação que era de 17,4% do PIB em 2005 caiu a 15,4% em 2010 e 9% em 2015. A reconfiguração da matriz produtiva explica, em parte, porque as medidas não tiveram o impacto anunciado. Como analisado por Mello (2016: 10-11), o perfil de empresariado internacionalizado, dependente de importações e com interesses no rentismo, levariam às políticas industriais a não alcançar os efeitos esperados.

Relacionado com o anterior, deve ser salientada a limitação que representa a configuração do empresariado brasileiro com uma predominância manifesta do capital financeiro. Bruno & Caffé (2014: 2) afirmam que “a financeirização manifesta-se pela vigência de um padrão de funcionamento das economias, onde a acumulação de riquezas desenvolve-se, preponderantemente, por canais financeiros e não através da revalorização de capitais nas atividades diretamente produtivas, notadamente, na indústria”. Na visão dos autores, a financeirização reduz o investimento produtivo e as taxas de crescimento das economias. A poupança produtiva em atividades diretamente produtivas, criando novos ativos é substituída por poupança improdutiva alocada na transferência de propriedade de ativos já existentes. Os juros altos encarecem o custo do dinheiro para financiamento e aumento da produção interna. Os juros altos fazem com que só uma rentabilidade excepcional justifique novos investimentos. Assim, os juros altos acabam atuando como “refúgio” frente ao potencial estancamento. A busca de aplicações rentáveis por parte dos investidores significa que não há um problema de falta de capitais, mas de substituição de investimento produtivo por outro de tipo especulativo.

O processo de financeirização acaba atuando como um condicionante para o modo de gestão do Estado. De um lado, está apoiado na dívida pública, que acaba alimentando um circuito de acumulação rentista (Erber, 2011; Bruno & Caffé, 2014). Erber (2011) afirma que o Estado pagou, em média, quase 6% do PIB ao ano em juros da dívida durante o período 2003-2009. Dowbor (2015), por sua vez, afirma que: “Abstraindo a dívida pública, os bancos se apropriam de uma carga de juros anuais de R\$ 880 bilhões, 15,4% do PIB. Uma massa de recursos deste porte transforma a economia (...) esterilizando a dinamização da economia pelo lado da demanda (...) a parte da renda familiar que vai para o pagamento das dívidas passou de 19,3% em 2005 para 46,5% em 2015.”

A financeirização no Brasil se relaciona também com a persistência da desigualdade social, atuando como um fator de limitação para aprofundar o tênuo (mas contínuo)

processo de melhora social iniciado em 2002. De um lado, os detentores de títulos conformam um grupo reduzido³¹. Analisando dados publicados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, divulgados no primeiro semestre de 2016 no Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População³² Brasileira, Fernando Nogueira da Costa (2015) afirma que: “os números de 2014, declarados pelos contribuintes à RFB em 2015, mostram que o 0,1% mais rico da população brasileira, ou 27 mil pessoas em um universo de 27 milhões de declarantes do IRPF, afirmaram possuir R\$ 44,4 bilhões em rendimento bruto tributável e R\$ 159,7 bilhões em rendimento total bruto. Eles possuem 6% da renda bruta e 6% dos bens e direitos líquidos do país. Essa parcela mais abastada também auferiu uma renda 3.101% superior ao rendimento médio dos declarantes de IRPF e possuem uma quantidade de bens e direitos 6.448% superior à média”. De outro lado, as operações financeiras estão isentas do pagamento de impostos. Como afirmado por Erber (2011), o processo de valorização financeira representa uma transferência de recursos para os setores mais ricos. Altas taxas de juros e isenção de impostos para as operações do setor possibilitam uma transferência de renda, para a alta finança e detentores do capital (Bruno & Caffé, 2014).

Outro elemento que ajuda a explicar que a resposta às medidas de promoção não foi a esperada é a desnacionalização do complexo produtivo industrial. A desnacionalização ocorre quando uma empresa de capital majoritário estrangeiro adquire, de brasileiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. Esse processo foi acelerado através das fusões e aquisições. Em uma fusão, duas (ou mais) empresas viram uma, na aquisição, uma (ou mais) empresas compram outra – ou seja, nas duas operações, sempre ocorre a diminuição de ao menos uma entidade. No período de 2002 a 2015, a velocidade das fusões e aquisições pulou de uma média de 384 em 2002/2005, para 646 em 2006/2009 e, finalmente, para 793 em 2010/2015. Gonçalves (2012) afirma que as 50 maiores empresas em poder de venda por origem de propriedade têm uma constante de desnacionalização em torno do 40 % (41,9% em 2009/2010). Considerando as 500 maiores, passou de 43,6% em 2002 para 41% em 2010. O processo é expressivo em vários setores mais dinâmicos da economia nacional, como agropecuária, processamento de alimentos e bebidas, mineração, siderurgia e construção pesada, com uma alta incidência de internacionalização.

A desarticulação da heterogênea coalizão sociopolítica possibilitou uma convergência de atores políticos e certos núcleos empresariais em favor de uma nova estratégia econômica, que acabou na destituição da presidente Rousseff. De fato, as associações do empresariado expressaram o seu respaldo ao processo de impeachment da presidente Rousseff. Os empresários do setor agropecuário maximizaram as suas reivindicações e, em grande número, apoiaram o processo de impeachment³³, apesar da oposição da ex-presidente da CNA e ministra da Presidente Dilma Rousseff, Kátia Abreu. A FIESP, que pagou uma custosa campanha sobre o Custo Brasil e pediu para “não pagar o pato” foi ativa na defesa da saída da presidente, como

expressou na campanha *Impeachment já*. De fato, Paulo Skaf, ator chave da entidade e ligado politicamente ao PMDB, afirmou sem voltas que o governo estava “à deriva”, razão pela qual “ou o governo muda e tenta retomar a confiança dos consumidores e dos investidores ou seria melhor arrumar as malas e cair fora.”³⁴. A CNI não apoiou abertamente o impeachment, mas emitiu comunicados falando de uma situação alarmante, da necessidade de *dar um basta*. As relações do governo com as entidades industriais foram previamente abaladas pela redução de verbas ao “Sistema S”, ocasião na qual o presidente da FIESP Skaf declarou que “iria à guerra”, expressando críticas à responsabilidade do governo pela falta de coordenação para a elaboração das políticas industriais, rigidezes da legislação trabalhista e problemas do “custo Brasil”.

Atores, convergência de interesses e interrupção da ordem constitucional

O paulatino e constante afastamento do empresariado em relação ao governo e a radicalização das demandas acentuou a erosão da coalizão de governo e resultou no impeachment e destituição da presidente Rousseff.³⁵. Diferentes insucessos foram se somando, levando a uma crise de governabilidade. Em maio de 2015 um movimento chamado Brasil Livre protocolou um pedido de impeachment contra a presidente. Em junho, ela foi acusada de “pedaladas fiscais”. No mesmo mês, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, se declarou opositor. Em outubro, o Tribunal de Contas da União recomendou reprovar as contas do governo de 2014 por causa das “pedaladas fiscais”³⁶. Duas semanas mais tarde, parlamentares da oposição entregaram ao presidente da Câmara de Deputados um pedido de impeachment. No início de dezembro, houve uma iniciativa de construir uma comissão investigadora de maneira irregular, recusada pelo Supremo Tribunal. Nos meses seguintes, as iniciativas acabariam dando certo.

A interrupção da gestão presidencial de Dilma Rousseff, em um processo de duvidosa legitimidade, expressa também as dificuldades de consolidar uma coalizão reformista orientada em coordenar o mercado com o objetivo de avançar num projeto desenvolvimentista. O impeachment, apesar de seguir os passos do “devido processo legal” se pareceu bastante a um golpe branco, no qual os deputados e senadores pouco falaram sobre as causas pela qual a presidente estava sendo acusada, e muito das aparentes falências morais da presidente e da coalizão de governo³⁷. Assim, com características de profecia auto-cumprida, com uma classe política afastada da presidente e um empresariado engajado numa luta ideológica contra a maior intervenção do poder político, o esforço mais claro de levar a cabo uma política desenvolvimentista acabou em uma saída irregular e ortodoxa; inicialmente, com a derrota do projeto Mantega e a substituição pelo Joaquim Levy e, na seqüência, com a formação de uma coalizão claramente mais conservadora, formada por partidos de centro e de direita, e o apoio visível dos empresários.

O impeachment foi possível pela radicalização das demandas dos atores dos campos político e econômico, cujas agendas foram paulatinamente convergindo, frente à passividade e aquiescência de outros atores do campo societal. Em uma perspectiva de mais longo prazo, o impeachment e destituição da presidente Rousseff podem ser entendidos como o corolário de um conjunto de ações que expressam tanto a radicalização das demandas de atores não incluídos na coalizão sociopolítica quanto a ausência de oposição leal, e também uma incapacidade da presidente e sua coalizão de governo de incorporar e processar demandas e interesses dos diferentes atores estratégicos dos campos político e econômico.

Os embates de uma coalizão opositora ancorada em propostas ortodoxas começaram logo após a reeleição em 2014. Antes da posse do segundo mandato da presidente Rousseff, o candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB), gravou um vídeo convocando à população para um protesto. Ao mesmo tempo, o seu partido pediu ao Supremo Tribunal Federal a cassação do registro da chapa Rousseff-Temer e que o candidato derrotado assumisse o cargo de presidente em seu lugar. Em outubro de 2015, o processo solicitado pelo PSDB para anular o mandato da presidenta Rousseff foi reaberto. Nesse março, os protestos acabaram potencializando o oportunismo dos atores do campo político e facilitando as demandas do campo econômico.

A presidente Rousseff foi perdendo graus de manobra para articular uma coalizão política. Reeleita em 2014 com o apoio de 10 partidos, de modo paulatino diferentes lideranças e formações políticas foram se afastando do governo, incluindo alguns partidos de tamanho médio (PSD, PSB, PR, PP, PRB) e outros menores (PMN, PTC, PRTB, PTdoB). A perda de aliados dificultou ainda mais a capacidade de formar maiorias parlamentares para a aprovação de leis³⁸, expressa em uma série de derrotas, como o Código Florestal, o Fundo de Participação dos Estados, o Plano Nacional de Participação Social que visava a criação de Conselhos Populares, a proibição de financiamento privado das campanhas eleitorais, a Reforma do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, a recusa a aceitar um plebiscito para uma reforma política orientada a responder às demandas dos manifestantes em 2013, a longa discussão sobre a proposta do Executivo de alocar os *royalties* do pré-sal em educação e saúde, a rejeição do nome escolhido pela presidente para continuar com Diretor Nacional da Agência de Transportes e a dificuldade para aprovar o orçamento de 2012, entre outras. Em setembro de 2015, a presidente tentou a volta da CPMF e até sua base aliada votou contra. Pode-se afirmar que, no plano estritamente político, a presidente Rousseff foi vítima de uma situação de extremo oportunismo, em que os atores de um sistema partidário brasileiro fragmentado e pouco ideologizado se mostraram incapazes de gerar um esquema de soma positiva.

O epílogo das dificuldades da presidente Rousseff aconteceu no momento da ruptura com o PMDB, partido de filiação do vice-presidente Michel Temer. Em 29 de março, ao grito de “Fora Dilma, Temer Presidente”, as lideranças partidárias decidiram se declarar “independentes”. Ex-aliados, incluindo antigos ministros da presidenta

Rousseff, passaram a criticar o rumo do governo e até votaram favoravelmente no processo de impeachment³⁹. A relação entre o PT e o PMDB foi também afetada por um desgaste contínuo. Apenas iniciado o segundo mandato, a chefe do Executivo buscou reduzir a dependência de partidos aliados, para o qual tentou, sem sucesso, eleger um deputado do PT como presidente da Câmara, complicando a relação entre ambas formações. As crescentes dificuldades na relação com o Parlamento, o clima de crise política e as demandas (de aliados e opositores) forçaram a presidente a reorganizar a articulação política entre Executivo e Legislativo. Para isso, nomeou o vice-presidente como articulador em substituição de uma figura partidária, decidiu uma redução do número de ministérios (de 39 a 31) e ampliou o poder do principal partido aliado, o PMDB, que passou de 5 a 7 ministros. A medida foi ineficaz e, em numa tentativa de recuperar graus de governabilidade nomeou o ex-presidente Lula na Casa Civil, mas a medida foi impedida por uma decisão da Justiça Federal e acabou acelerando a dinâmica do processo de impeachment.

A própria forma de exercício do poder da presidente Rousseff contribuiu para acelerar a ofensiva opositora. Ela assumiu o combate contra a corrupção como um dos eixos do seu segundo governo. Diferentes medidas, como o veto à lei de financiamento empresarial, o estímulo a leis contra a corrupção, a liberação a Polícia Federal para levar a cabo investigações de crimes por corrupção, “faxinas” em ministérios conduzidos por partidos aliados, ou declarações da presidente sobre corrupção, acabaram sendo mal processadas por lideranças partidárias e podem desempenhado um fator de estímulo de um setor amplo da “classe” política para avançar no impeachment⁴⁰. Por outro lado, o governo e, particularmente, a presidente, desativaram ou desmobilizaram as instâncias de articulação de interesses criadas durante o governo Lula. Por fim, o estilo decisionista tendeu a isolá-la de apoios partidários e aliados e contribuiu para concentrar na sua figura as dificuldades para a retomada do crescimento.

As crescentes dificuldades expressam a incapacidade da presidenta Rousseff de lidar com as demandas e pressões dos atores do sistema político partidário e a ausência de uma oposição leal. Na sua análise da causa da queda das democracias, Linz (1978) utiliza os conceitos de lealdade, semilealdade de deslealdade da oposição em um regime democrático. Sem cair em uma posição *naïf*, reconhece como parte do repertório válido dos partidos buscar desacreditar o governo (ou outros partidos) e buscar apresentá-los como distantes do interesse público. No entanto, é a intensidade e o uso de má fé das condutas que podem ser definidos como oposição desleal. Já Duverger (1980 [1951]) fez referência à oposição sem princípios. A votação do processo de impeachment mostrou também a fragilidade da coalizão do governo. De fato, ex-ministros e lideranças da coalizão votaram a favor do afastamento da presidenta Rousseff.

Conclusão

Neste artigo tentamos analisar a trajetória recente do capitalismo brasileiro, centrado no papel dos atores estratégicos e das coalizões para consolidar uma dinâmica de desenvolvimento sustentável. Definimos coalizão desenvolvimentista como a ação convergente de diferentes atores dos campos político, econômico e social para consolidar um conjunto de políticas públicas orientadas ao crescimento sustentável. Analisar as coalizões de desenvolvimento significa enfatizar as motivações por trás da ação dos atores predominantes e a capacidade das coalizões para incentivar práticas de cooperação que sejam bem-sucedidas em promover o crescimento e a distribuição. Sem negar as relações externas e a importância das influências exógenas, o desenvolvimento é uma questão de ordem interna.

Desde a chegada ao poder da frente liderada pelo Partido dos Trabalhadores, houve no Brasil um esforço para recuperar o legado desenvolvimentista, aumentando a participação do Estado por meio da expansão de gastos e aumento de consumo interno e de políticas industriais e sociais. É possível identificar diferentes coalizões em variados temas, contextos e cenários. Assim, houve coalizões relativamente fáceis do tipo *win-win* em alguns períodos, em particular nas administrações Lula, e outras mais difíceis de implementar pelo simples fato de impor perdas (ou tentar fazê-lo) a algum grupo social. Todavia, o projeto de Lula foi se moldando de modo a não alterar os pilares do Plano Real (na expectativa de considerar a estabilidade um “valor” da sociedade), em um delicado equilíbrio entre mudança e continuidade. Assim, o imperativo de não ultrapassar os limites da “responsabilidade” macroeconômica acabou definindo os limites das políticas de intervenção do Estado.

O maior viés intervencionista do governo Lula encontrou limites na conformação de um modelo de “conciliação” entre Estado e empresariado. A política rígida e ortodoxa de metas de inflação costuma ser matizada com a narrativa que estabelece que os “pobres” tendem a ser os mais prejudicados em períodos de alta inflação (Erber, 2011). No entanto, representou uma maciça transferência de recursos que acabou influenciando a estrutura produtiva e impedindo o aprofundamento de uma nova política econômica. Quando, já no período Rouseff, o governo tentou ampliar o grau de intervenção pública sobre a atividade privada houve uma desarticulação da aliança tênue, pouco estruturada, com as diferentes frações do capital. De fato, houve oposição das diferentes frações do capital e não foi possível manter a taxa de investimento.

A existência de uma coalizão não implica ausência de conflitos, nem permanência de uma configuração estática, mas sim certa aliança (expressa ou tácita) para orientar objetivos de políticas públicas. Para isso, uma coalizão desenvolvimentista deve mostrar capacidade em um conjunto de arenas: de um lado, deve ser bem-sucedida em orientar os atores de modo a irem além das práticas de curto prazo e meramente *ricardianas*; de outro, deve ter habilidade para impedir o surgimento de coalizões anti-desenvolvimentistas ou neutralizar as suas estratégias.

Diversos autores têm analisado que o modo de produção capitalista gera uma “dependência estrutural do Estado com relação ao capital” (Przeworski & e Wallerstein, 1988), derivada das múltiplas funções do setor privado, incluindo ações “vitais para o normal funcionamento de um modelo econômico” (Offe, 1985). De outro lado, as decisões de investimento não estão sujeitas ao controle democrático (Lindblom, 1982). O empresariado constitui um ator fundamental e, não menos importante, um ator estratégico que busca influenciar no ciclo de políticas públicas, seja individualmente ou por meio de organizações empresariais. Aos empresários depende a decisão de investir ou não (chegando, em casos extremos, ao *lock out* ou até ao fechamento da empresa), contratar mão de obra, capacitá-la e, sobretudo, inovar (Schumpeter, 1984).

A situação das diferentes frações do capital, apesar de não ser homogênea, foi efetiva em se consolidar de modo convergente. O agronegócio, o capital financeiro e a indústria convergiram na demanda de reduzir o tamanho do Estado, a carga fiscal (não “pagar o pato”) e reformar as leis trabalhistas⁴¹. Frente à oposição empresarial, o campo político se mostrou desarticulado e ineficaz. Sem apoio político interno e assediada por setores extremamente conservadores, a presidente Dilma foi perdendo paulatinamente poder de manobra (desde demitir um ministro desenvolvimentista e substituí-lo por um outro ortodoxo até vetar leis trabalhistas). Todavia, não houve reação positiva dos setores empresariais nem solução de compromisso. Para explicar as causas, costuma ser mencionado desde características da burguesia nacional, profunda instabilidade que leva aos empresários a ter estratégias de busca de rendas de privilégios (como o crescimento de atividades rentistas da burguesia industrial) e as diferentes estratégias de uma intervenção.



Como afirmado por diferentes autores, se os atores do setor privado percebem que uma determinada política é prejudicial para os seus interesses, os incentivos para participar da coalizão ou apoiar as políticas tendem a reduzir. Nesse sentido, Peiffer (2012) afirma que as coalizões precisam definir ganhadores e mostrar sucesso para poder ser sustentáveis no tempo. Falta, no entanto, uma classe empresarial que se considere como motor da necessária transformação do aparelho produtivo, com capacidade de arriscar.

A trajetória histórica indica que não há experiência de desenvolvimento capitalista sem Estado regulador e sem um empresariado *schumpeteriano*. Há, todavia, dois núcleos problemáticos. Em primeiro lugar, os estudos sobre Estado desenvolvimentista tendem a assumir uma certa convergência de ideias da classe política sobre os objetivos da política macroeconômica e setorial. Como analisam Whietfield & Therkildsen (2011), a relação entre a elite governante e a oposição é estratégica. Para isso, deve se considerar a existência de oposição leal, o grau de fortaleza da elite para neutralizar à oposição, a centralização e coesão da elite e a capacidade de neutralizar ou atenuar atritos de diferentes tipos. Esse não é, como observamos, o caso do Brasil. Em segundo lugar, a literatura especializada não oferece uma resposta unívoca sobre como criar uma classe empresarial schumpeteriana. Entender os caminhos para articular ações e estratégias com um olhar próprio ao desenvolvimento nacional aparece como uma agenda de pesquisa a ser aprofundada.

Notas

¹ Esse artigo continua uma pesquisa do INCT-PPED em parceria com o IPEA e é uma versão reduzida e modificada do artigo publicado como Texto para Discussão 2098 do IPEA: Gaitán, Flavio & Boschi, Renato (2015). *Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento. Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Agradecemos a Carlos Henrique Santana a revisão do texto e as ótimas sugestões analíticas. Também a Ana Carolina Oliveira pela revisão do texto.

² Em particular, a consolidação do pensamento neoconservador e a crise financeira de forte impacto na América Latina, logo após o aumento dos juros financeiros nos Estados Unidos, em 1979.

³ Diferentes visões sobre o Estado desenvolvimentista (Evans, 1996; Khohi, 2004) afirmam que o empresariado não foi um ator passivo e que as relações entre Estado e setor privado foram centrais para o desenho e implementação das estratégias de desenvolvimento. Há uma longa discussão na sociologia econômica sobre a necessidade dos empresários se organizarem para poder influenciar nas decisões públicas (Lissin, 2008). Sm importar a posição sobre esse debate, há um relativo consenso sobre a importância de contar com lideranças com capacidade de representar fidedignamente os diferentes interesses do setor privado (Brautigam, Rakner & Taylor, 2002; Peiffer, 2012; Diniz & Boschi, 2007; Diniz, 2010; Boschi, 2011).

⁴ Cardoso foi Ministro de Fazenda do presidente Itamar Franco, responsável pelo plano Real. Em 1994 foi eleito presidente por uma coalizão de partidos que incluíam PSDB, PMDB, PFL e PTB.

⁵ O PT foi em aliança com o PL, PMN e PCB.

⁶ Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) nº 81, 19 fev. 2003. Banco Central do Brasil. Histórico das Taxas de Juros.

⁷ Em setembro de 2003 diferentes centrais sindicais assinaram o documento "A Pauta do Crescimento" criticando o baixo crescimento e reclamando a criação de postos de trabalho. Em 2004 a CUT, a CNI e a FIESP começaram a reclamar uma ampliação do Conselho Monetário Nacional de modo de incluir outros objetivos além da estabilidade macroeconômica, em particular crescimento e emprego.

⁸ Em dezembro de 2003, final do primeiro ano de governo, foram expulsos quatro deputados do PT por votar contra a reforma da previdência impulsada pelo Poder Executivo: Heloísa Helena, Luciana Genro, João Batista Babó e João Fontes.

⁹ O presidente Lula foi reeleito em 2006 para o período 2007-2010, com o apoio de uma coalizão que incluía os seguintes partidos: PRB, PC do B, PMDB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PAN, PSB, PCB. Para seu segundo mandato, Lula contou com apoio de uma coalizão de doze partidos (PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PAN e PSC).

¹⁰ A política macroeconômica defendida pela dupla Palocci-Meirelles era próxima da ortodoxia: uso de metas rígidas de inflação e superávit primário (Erber, 2011; Diniz & Boschi, 2011).

¹¹ Para mais informações ver: Sob Lula, setor produtivo bate o financeiro. Folha de São Paulo, 29 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2908200515.htm>.

¹² Para mais informações ver: Brasil Econômico, 27 dez. 2011, Crescimento do país é estimulado pelo consumo maior das famílias. Disponível em: <http://goo.gl/fLN4te>.

¹³ Aumenta de 24,6% do PIB em 2003 a 30,9% em 2006. Essa relação entre crédito e PIB ficou em 35,2%, em 2007, 40,8%, em 2008, e em 45% em 2009. Em novembro de 2010, chegou a 46,3%, com saldo de R\$ 1,678 trilhão. Ver: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-27/credito-bancario-tem-crescimento-recorde-nos-oito-anos-do-governo-lula>.

¹⁴ Para mais informações ver: Carta Capital, 13 dez. 2013. No campo, a concentração das receitas é enorme. Disponível em: <http://goo.gl/oXC01b>.

¹⁵ Tribuna. 16/12/2003 CNA diz que 2016 foi um bom ano agrícola, mas não para todos. <http://www.tribunapr.com.br/noticias/cna-diz-que-2003-foi-um-bom-ano-agricola-mas-nao-para-todos/>

¹⁶ Para mais informações ver: Carta Maior, 6 out. 2010, Criação de emprego. Disponível em: <http://goo.gl/tEb3Ce>.

¹⁷ Para mais informações ver: Banco Mundial, *População Ativa*. Disponível em: <http://goo.gl/mKRShD>.

¹⁸ Para mais informações ver: Cepalstat. *Taxa de desemprego por sexo*. Disponível em: <http://goo.gl/eDovUo>.

¹⁹ Em particular, o Programa Bolsa Família, criado por Lei nº 10.836/2004 e regulamentado por Decreto nº 5209/2004, que beneficia 13 milhões de famílias e 52 milhões de pessoas.

²⁰ Para mais informações ver: Cepalstat. *Distribución del ingreso de las personas por deciles*. Disponível em: <http://goo.gl/oKz5jR>.

²¹ Ministra Chefe da Casa Civil a partir de 2006, Dilma Rousseff foi eleita presidenta por uma coalizão que incluía, junto ao PT, 8 partidos à esquerda e direita: PMDB, PR, PSB, PDT, PSC, PC do B, PRB, PTC.

²² Serrano & Summa (2013) afirmam que a contração fiscal promovida em 2010 e 2011 impactou de forma negativa na demanda agregada e, conseqüentemente, sobre o crescimento.

²³ Para mais informações ver: Banco Central do Brasil. *Histórico das Taxas de Juros*. Disponível em: <http://goo.gl/zZmUQd>.

24

²⁴ Esse ponto é ressaltado por Bresser-Pereira em várias entrevistas. Ver, por exemplo: <http://brasileiros.com.br/2016/09/perdemos-ideia-de-nacao/>. Acesso em: 10/05/2017.

²⁵ Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito.

²⁶ As medidas provisórias 664 e 665 (posteriormente transformadas em Leis) regulamentaram um aumento do tempo necessário para ter direito ao seguro desemprego (de 6 para 12 meses), maiores requisitos para a pensão por morte e abono salarial (PIS) e também novo cálculo do auxílio doença.

²⁷ A desoneração da folha de pagamento foi instituída pela Lei 12.546/2011, e consiste na substituição da incidência da contribuição previdenciária patronal sobre folha de salários pela incidência sobre o faturamento. A Receita Federal é responsável por apurar a renúncia decorrente dessa medida, para fins do repasse do Tesouro ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, como forma de compensar as perdas com essa renúncia.

²⁸ Almeida, M. Blog do Mansueto Almeida. O primeiro ano da nova matriz econômica, 21 de julho de 2015. In: <https://mansueto.wordpress.com/2015/07/21/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica-2012/>. Almeida, M. Blog do Mansueto Almeida. A nova matriz econômica falhou. Também: A nova matriz econômica falhou 2. 11 de maio de 2014. In: <https://mansueto.wordpress.com/2014/05/11/a-nova-matriz-economica-falhou-2/>. Pessoa, S. Por que o governo embarcou na nova matriz econômica. Revista Conjuntura Econômica, v. 68, n. 9, setembro 2014, pp. 14-15. In: <http://bibliotecadigital.fgv.br/>

ojs/index.php/rce/article/viewFile/48015/45893. Schwartzman, A. Trivial Requentado. 2 de março de 2016. <http://www.chumbogordo.com.br/5495-trivial-requentado/>. Pessoa, S. Rescaldo da nova matriz econômica. Folha de São Paulo, 7 de junho de 2015. In: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/06/1638639-rescaldo-da-nova-matriz-economica.shtml>. O Globo. Arminio Fraga: Ajuste fiscal é insuficiente e tem problemas de qualidade, 8 de abril de 2016. <http://oglobo.globo.com/economia/arminio-fraga-ajuste-fiscal-insuficiente-tem-problemas-de-qualidade-15816918>. O Globo. A economia vive um momento de grave perigo, diz Arminio Fraga, 12 de março de 2014. <http://oglobo.globo.com/economia/a-economia-vive-um-momento-de-grande-frustracao-grave-perigo-diz-arminio-fraga-11857553>. Pessoa, S. Asenção e queda da nova matriz econômica. Revista Conjunta Econômica, v. 67, n. 11, setembro de 2013, p. 10-11. In: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/21268/20017>.

³⁰ “O problema do Brasil é a dívida das empresas, diz economista”. *Exame*, 10 de outubro de 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/para-economista-pec-troca-pneu-de-carro-com-motor-fundido>.

³¹ Bruno & Caffé (2014) afirmam que os detentores de títulos públicos federais estão distribuídos entre famílias (1%), empresas não financeiras (entre 10 e 18%), empresas financeiras (entre 1 e 5%) e fundos de investimento.

³² O documento foi elaborado com base nos dados da declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) fornecidos pela Receita Federal do Brasil (RFB). Em sua apresentação, a SPE-MINFAZ destacou que “os números de 2014, declarados pelos contribuintes à RFB em 2015

³³ CNA decide apoiar movimento em favor do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Notícias Agrícolas, 6/4/2016. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/politica-economia/171360-cna-decide-apoiar-movimento-em-favor-do-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff.html#.WRn8VdLylvU>

³⁴ Ou governo muda ou melhor arrumar as malas, diz Paulo Skaf. Folha de São Paulo, 2/12/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1714172-ou-governo-muda-ou-melhor-arrumar-as-malas-diz-paulo-skaf.shtml>. Acesso em: 12/05/2017.

³⁵ Em abril de 2016, a Câmara dos Deputados, com 367 votos favoráveis, 137 contrários, além de 7 abstenções e 2 ausentes, autorizou o Senado Federal a instaurar processo de impeachment contra Dilma. No mês seguinte, com 55 votos favoráveis, 22 contrários e 2 ausentes, o Senado Federal autorizou a abertura do processo de impeachment, e determinou o seu afastamento da Presidência da República pelo período de até 180 dias. Por fim, em agosto, o plenário do Senado decidiu afastar definitivamente a presidenta Rousseff por 61 votos a favor. Imediatamente, tomou posse o vice-presidente Temer.

³⁶ “Pedalada fiscal” faz referência à prática de demorar o repasse de recursos para os bancos que devem processar as despesas do governo com o objetivo de melhorar as contas públicas.

³⁷ Não por amplamente analisado devemos deixar de mencionar que no debate na Câmara, não foram as referências às “pedaladas fiscais” as mais frequentes, mas palavras do tipo “família”, “Deus”, “evangelho” e um sem-número de nomes dos familiares dos representantes. Sobre isto, consultar: <http://www.sul21.com.br/jornal/grafico-mostra-os-motivos-alegados-nos-votos-de-deputados-para-o-impeachment>.

³⁸ No período 2011-2015, a presidente contava com o apoio de 62 senadores, dos quais 55 consistentes; 19 na oposição. Já na Câmara, 351 deputados consistentes, 51 condicionados e apenas 111 da oposição (DIAP, 2010).

³⁹ Entre eles, Marta Suplicy, Edilson Lobato, Garibaldi Neves, Eduardo Braga (todos do PMDB), Fernando Bezerra (PSB), Aguilando Ribeiro (PP), Alfredo Nascimento (PR), Mauro Lopes (PMDB) e Eduardo Lopes (PRB).

⁴⁰ A gravação de uma conversa entre o Senador Romero Jucá (PSDB) e Sergio Machado, difundida por um canal de notícias, revela um otencial acordo de um setor da classe política para afastar à presidenta Rousseff, como motivo para acabar com as pesquisas da operação Lava-Jato. A entrevista faz referência a “...um pacto nacional com o Supremo, com tudo...”.

⁴¹ Já com Michel Temer no governo, a CNI entregou um conjunto de medidas para “superar a crise”, incluindo ajuste fiscal, reformas na legislação trabalhista e redução do custo da burocracia para as empresas.

Bibliografia

- AMABLE, B.** *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- AMSDEN, A.** *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 2001.
- BANCO MUNDIAL.** *World Development Report 1997. The State in a changing world*, Washington DC: Banco Mundial, 1997
- BANCO MUNDIAL.** *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados*, México DF: Mundi-Prensa, 2002.
- BARBOSA, N.** Dez anos de política econômica. In Sader, E. (org.). *Dez anos de governos pósneoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BARBOSA, N.** O desafio macroeconômico de 2015-2018. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 3, p. 403-425, julho setembro-2015.
- BIELSCHOWSKY, R.** Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dezembro de 2012.
- BICHIR, R.** Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul, TD 2032, Brasília: IPEA, 2015.
- BOITO Jr, A.** A burguesia brasileira no governo Lula. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.
- BOSCHI, R.** Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F.** Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., Campinas. Campinas: ABCP, 2008.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F.** Politics and development: lessons from Latin America. In: BOSCHI, R.; GAITÁN, F. *Novo Desenvolvimentismo*. In: LEAL IVO, A. (Org.). *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*, Annablume, p. 325-329, 2013.
- BÉRTOLA, L. & OCAMPO, J.** *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia*. México: FCE, 2012.
- BRAUTIGAM, D., RAKNER, L., & TAYLOR, S.** Business Associations and Growth Coalitions in Sub-Saharan Africa. *Journal of Modern African Studies*, v. 40, n. 4, p. 519-547, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.** Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, pp. 21-29, setembro de 2013. BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. FGV-SP Texto para Discussão n. 274, Novembro de 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.** "Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo". *Nueva Sociedad*, n. 210, pp. 110-125, Julio-Agosto de 2007.
- BRUNO, M. e CAFFE, R.** Crecimiento, Distribuição e acumulação de capital numa economia financeirizada: uma análise dos limites estruturais ao desenvolvimento brasileiro. 30 ANPOCS, Outubro 2014.
- CAGNIN, R., MAGALHÃES PRATES, D; DE FREITAS, M. C e NOVAIS, L. F.** A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011-2012). *Novos Estudos* n. 97, pp. 169-185. Novembro 2013.

- CEPAL (2012).** Medidas de política implementadas en América Latina y el Caribe ante las adversidades de la economía internacional, 2008-2012. Santiago de Chile: Edición de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2010).** La Hora de la Igualdad. Santiago de Chile: Edición de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2016).** Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago: Edición de las Naciones Unidas.
- CONTEC.** Lucros dos Bancos: síntese comparativa nos últimos três governos, Brasília: Contag, 2014.
- COSTA PINTO, E.; GUEDES PINTO, J. P.; BARULO, G.; SCHONERWAL, C. e NOGUEIRA, A.** economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco de poder e crise. PD 004, Instituto de Economia UNICAMP, 2016.
- DE PAULA, LUIZ FERNANDO; MODENESI, A. M.; PIRES, M. C.** The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination?, *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 37, n. 3, pp. 408-435, 2015.
- DE PAULA, L. F.** "Repensando o Desenvolvimentismo", en: *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 47-58, julio-septembro de 2007.
- DE PAULA, L. F. & OREIRO, J. L.** *Novo Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Econômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social*, Texto preliminar para discussão, 2009.
- DE TONI, J.** 10 anos de política industrial: Balanço e perspectivas. Brasília: ABDI, 2015.
- DI CAPRIO, A.** Introduction: The Role of Elites in Economic Development. In: Alice H. Amsden, Alisa DiCaprio and James A. Robinson (eds.). *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- DIAP.** Radiografia do Novo Congresso. Legislatura 2011-2015. Apoio do Governo Dilma no Congresso. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2010.
- DINIZ, E.** Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, E.** Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 17, outubro de 2010.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R.** A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UMG, 2007.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R.** Strategic elites and economic outlooks in Brazil, paper apresentado ao Congresso LASA, São Francisco, maio de 2011.
- DINIZ, E.** O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: Diniz, E. (org). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- DINIZ, E. & GAITÁN, F.** Repensando o Desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma agenda de desenvolvimento para o século XXI. Curitiba: Hucitec, 2016.
- DOWBOR, L.** Resgatando o potencial financeiro do Brasil. Outubro de 2015. In: <http://dowbor.org/2016/08/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-versao-atualizada-em-04082016-agosto-2016-47p.html/>
- DUVERGER, M.** Os partidos políticos, Brasília: Editora da UNB, 1980.
- EBENAU, M., BRUFF, I., MAY, C.** (Eds.). *New Directions in Comparative Capitalisms Research Critical and Global Perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

- ERBER, F.** As Convenções sobre Desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março de 2011.
- EVANS, P.** El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, 1996.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T.** (Eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FREITAS, ROGÉRIO.** Exportações agropecuárias: Importância relativa e grupos de produto. Brasília: IPEA, 2012.
- GAITAN, F. & BOSCHI, R.** (2015). Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Texto para Discussão 2098, Brasília: IPEA, 2015. GAITÁN, F. Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina. Documento de Proyecto LC/W 575, ILPES-CEPAL, 2014
- GONÇALVES, R.** Governo Lula e Nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Resista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, N. 31, pp. 5-30, 2012.
- HALL, P.** *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M.** *Beyond varieties of capitalism: conflict, contradictions and complementarities in European economy*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- IANONI, M.** Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 4, out./dez. 2013.
- IANONI, M.** Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. Brasília: ABCP, ago. 2014.
- IPEA.** Comunicado n. 155 A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda, 25 de setembro de 2012.
- JOHNSON, C.** *MITI and the Japanese miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KHOLI, A.** *State directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LAWS, E.** *Political settlements, elite pacts, and governments of National Unity*. Background paper 10, Developmental Leadership Program, 2012.
- LEFTWICH, A.; HOGG, S.** *The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development*. Birmingham: Background Paper, n. 5. DLP, 2011.
- LEFTWICH, A.** "Bringing the Agency Back in: Politics and Human Agency in Building Institutions." DLP Research Paper 06, Synthesis and Overview Report of Phase One of the Leaders, Elites and Coalitions Research Programme, 2009.
- LEFTWICH, A., & LAWS, E.** "Riker in the Tropics: The Theory of Political Coalitions (1962) and the Politics of Change in Developing Countries" Concept Paper 02, The Development Leadership Program, 2012.
- LEFTWICH, A., & WHEELER, C.** "Politics, Leadership and Coalitions in Development: Findings, Insights and Guidance from the DLP's first Research and Policy Workshop, Frankfurt 10-11 March, 2011." Research and Policy Workshop Report, The Development Leadership Program, 2011.
- LINDBLOM, C.** *The Market as prison*. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, pp. 324-336, 1982.
- LINZ, J. J.** *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1978.

LISSIN, L. Acción Colectiva Empresaria. Homogeneidad dada o construida? Un análisis a la luz de las corporaciones empresariales en la crisis del 2001. IDAES. Documentos de Investigación Social Nº 3, 2008.

MELLO, G. Diagnóstico dos governos Dilma Rousseff: Do industrialismo à virada do neoliberalismo. XXI Encontro Nacional de Economia Política. Sociedade Brasileira de Economia Política. São Bernardo do Campo, 2016.

MINELLA, A. C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, pp. 100-125jul./dez. 2007.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO (MAP). Intercâmbio comercial do Agronegócio. Principais Mercados de Destino, 2012.

MORAES, W. Mudanças recentes na legislação trabalhista na América Latina em meio a continuidades: os casos de Brasil e Argentina. In: GAITAN, F.; DEL RIO, A. (Orgs.). Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI. Curitiba: CRV, 2013.

NOGUEIRA DA COSTA, F. In: Diniz, Eli & Gaitán, Flavio. Repensando o Desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma agenda de desenvolvimento para o século XXI. Curitiba: Hucitec, 2016.

NOGUEIRA DA COSTA, F. O mapa da riqueza do Brasil, 2015. In: <http://jornalggm.com.br/noticia/o-mapa-da-riqueza-no-brasil-por-fernando-nogueira-da-costa>.

OFFE, C. Work: the key sociological category. In: KEANE, J. (Ed.). Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics. Cambridge: MIT Press, 1985.

PAES DE BARROS, R. Sobre a evolução recente da pobreza e a desigualdade no Brasil. Brasília: IPEA, 2009.

PALAZZO DIAZ, R. Organização e posicionamento político dos bancos no governo Lula. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP para obtenção do título de mestre em Ciência Política, 2012.

PEIFFER, C. Patterns and hypotheses from a survey of the literature. Concept Paper 03, Developmental Leadership Program, 2012.

PERISSINOTTO, R. O conceito de Estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. Revista de Sociologia e Política, v. 22, n. 52, 59-75, dezembro 2014.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, I. Structural dependence of the state on capital. American Political Science Review, v. 82, n. 1, p. 58-85, 1988.

RECEITA FEDERAL (2016). *Desoneração da Folha de Pagamento*. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial>

RODRIGUEZ, O. *El Estructuralismo latinoamericano*, México: Siglo XXI Editores, 2006.

SALLUM JR, B. O Brasil sob Cardoso, neoliberalismo e desenvolvimentismo.

Tempo Social, v. 11, n. 2, São Paulo, p.23-47, pp. 23-47, out. 1999.

SCHNEIDER, B.; MAXFIELD, S. Business, the State, and economic performance in developing countries. In: _____. (Eds.). Business and the State in developing countries. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

SCHUMPETER, J.-A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SERRANO, F.; SUMMA, R. "A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011". In: Earp, F. S.; Bastian, E.; Modenesi, A. M. Como vai o Brasil? Rio de Janeiro, 2013.

- SERRANO, F. & SUMMA, R.** Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileira de 2011 a 2014, Center for Economic Policy Research, agosto de 2015.
- SICSÚ, J. & MICHEL, R.** Porque Novo Desenvolvimentismo. *Jornal dos Economistas* n. 186, pp. 3-5, janeiro 2005.
- SINGER, A.** Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos CEBRAP* Nº 102, pp. 43-71, 2015.
- SINGER, A.** Os sentidos do lulismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SOLIMANO, ANDRÉS & AVANZINI, DIEGO.** The international circulation of elites: knowledge, entrepreneurial and political. In: Amdsem, Alice, Alisa Di Caprio & James Robinson (eds). *The Role of elites in economic development*. UNU-Wider e Oxford, 2012.
- TANAKA, M.** "En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural". Documento de Trabajo Nº 111. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp, 2012.
- TEIXEIRA, C. & MONTANI MARTINS, N.** Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira no governo Dilma (2010-2012). Texto para Discussão 013/2013, Instituto de Economia da UFRJ.
- VAN WYK, J. A.** Cadres, Capitalists, Elites and Coalitions. The ANC, Business and Development in South Africa. The Nordic African Institute Discussion Paper Nº 46, 2009.
- WADE, R.** *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WEISS, LINDA** (ed.). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. London: Cambridge University Press, 2003.
- WOO, M.** *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- WHAITES, A** (2008) "States in Development: Understanding State-Building", DfID Working Paper. London: DfID.
- WHITFIELD, LINDSAY & THERKILDSEN OLE.** What Drives States to Support the Development of Productive Sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications, DIIS (Danish Institute for International Studies) Working Paper, 2011: 15
- ZALANGA, S.** Ruling Elite Coalitions and State Bureaucratic Capacity: Accounting for Developmental and Predatory States in Malaysia and Nigeria. Mimeo, 2015.





Ativismo burocrático, políticas sociais intersetoriais e os desafios da inclusão produtiva no Brasil

Bureaucratic activism, intersectoral social policies and the challenges of productive inclusion in Brazil

* Arnaldo Provasi Lanzara

Resumo

O caráter heterogêneo do mercado de trabalho no Brasil requer a articulação de políticas públicas que promovam a qualificação profissional dos grupos sem acesso à renda do trabalho. Este artigo analisa como o governo brasileiro, durante o triênio 2011 e 2013, enfrentou os desafios colocados por essa necessária articulação. Programas criados pelo governo brasileiro naquela ocasião, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), atestaram a efetividade das iniciativas intersetoriais no âmbito da qualificação profissional, mobilizando diversas burocracias relacionadas aos setores de política social em torno dos objetivos da inclusão produtiva.

Palavras-Chave: inclusão produtiva, mercado de trabalho, intersectorialidade das políticas públicas, burocracia.

Abstract

The heterogeneous character of the labor market in Brazil requires the articulation of public policies that promote the professional qualification of groups without access to labor income. This article analyzes how the Brazilian government, during the triennium 2011 and 2013, faced the challenges posed by this necessary articulation. Programs created by the Brazilian government at that time, such as the Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), testified to the effectiveness of intersectoral initiatives in the field of professional qualification, mobilizing various bureaucracies related to social policy sectors around the objectives of productive inclusion.

Keywords: productive inclusion, labor market, intersectoriality of public policies, bureaucracy.

* Doutor em Ciência Política, IESP/UERJ. Pesquisador INCT/PPED. Professor Adjunto de Ciência Política e Políticas Públicas, e coordenador do curso de Administração Pública no Instituto de Ciências Humanas e Sociais -IChS/UFF.

E-mail: prolanzara@gmail.com

Introdução

As garantias permanentes ao acesso à renda e ao trabalho são objetivos que devem ser perseguidos simultaneamente pelas estratégias de proteção social dos governos. A eficácia da estratégia de superação da extrema pobreza no Brasil, no período 2003-2016, deve-se, entre outras coisas, a um ativismo desempenhado pelas burocracias de diversos ministérios na mobilização e articulação de programas, ações e instrumentos de políticas públicas em torno da institucionalização dessas garantias.

No entanto, ainda persistem grandes desafios. Há um expressivo contingente da população brasileira em situação de vulnerabilidade e risco, sem acesso à renda do trabalho ou inserida de forma precária na dinâmica econômica inclusiva. Para enfrentar esses desafios, o governo brasileiro lançou, em 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Trata-se de um programa de qualificação profissional que, em conjunto com as ações de combate à pobreza e inclusão produtiva coordenadas pela burocracia do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e de intermediação da mão de obra realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), proporcionou, pela primeira vez, condições de inserção no mercado formal de trabalho para a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira.

Embora o Pronatec tenha apresentado algumas falhas de implementação, em grande medida oriundas de sua forma de provisão público-privada nos níveis locais, é inegável que sua articulação com as políticas socioassistenciais mostrou-se promissora quanto aos objetivos de identificar e cadastrar as famílias em situação de vulnerabilidade nas estratégias de inclusão produtiva desenvolvidas no âmbito do programa.

Este estudo está dividido em quatro seções, além desta breve introdução. A segunda seção discorre sobre a importância de se considerar as categorias renda e trabalho como partes integrantes dos sistemas de proteção social, haja vista certa visão que pretende separá-las como categorias estanques de proteção. A terceira seção traça um perfil do mercado de trabalho brasileiro ao destacar os problemas estruturais que tipificam esse mercado, quais sejam: a rotatividade da mão de obra e a ausência de políticas públicas de inclusão produtiva destinadas a grupos sem acesso à renda do trabalho. Com relação a esses problemas, a quarta seção analisa a articulação de uma recente política pública desenvolvida pelo governo brasileiro, o Pronatec, com os serviços socioassistenciais. Apesar de esse programa ter apresentado algumas falhas no que se refere ao seu modo de implementação descentralizado, em que se destaca a forte presença de provedores privados, tal articulação, fruto da integração de iniciativas intersetoriais organizadas por um “ativismo burocrático” nos campos da assistência, educação e trabalho, buscou solucionar os problemas relacionados ao baixo perfil de emprego dos grupos em situação de vulnerabilidade. A quinta e última seção conclui o trabalho.

Falsas dicotomias: renda básica versus trabalho, igualdade de oportunidades versus igualdade de posições

Em anos recentes, a perspectiva dos direitos sociais vinculados ao trabalho sofreu duras críticas. Um fatalismo oriundo de uma espécie de resignação circunda o debate em torno desse tema. Segundo algumas abordagens, a crise estrutural do pleno emprego, em diversas sociedades, teria interrompido definitivamente o ciclo de expansão do trabalho assalariado e protegido. Diante desse fato, não restariam mais alternativas de proteção aos “deserdados do mundo do trabalho”. Estes, como única alternativa de proteção, deveriam se conformar à provisão de uma renda básica, independente das situações de trabalho.

Várias correntes de questionamento radical do trabalho e dos direitos a ele associados nutrem-se desse fatalismo, procurando dissociar trabalho e renda. De componentes outrora indispensáveis e complementares da política social num sentido lato, as categorias trabalho e renda são vistas agora como contrapostas e mutuamente exclusivas em suas implicações redistributivas. Tal visão é endossada tanto nas teses que pronunciam explicitamente o “fim do trabalho” como fundamento da vida social, mais difundidas nos países centrais (Méda, 1995; Rifkin, 1995), quanto nas teses obstinadas em apontar a impossibilidade de replicar a “sociedade salarial” (Castel, 1998) nas condições do “atraso periférico”. Enfim, todas essas teses são unânimes em ressaltar a necessidade de superar o assalariamento protegido por técnicas alternativas de redistribuição, menos sujeitas aos infortúnios do trabalho.

Entretanto, quando concebida como único espaço para a redistribuição, a renda básica, separada da proteção do trabalho, tende a dissociar a esfera da atividade econômica e a esfera da solidariedade (Fitoussi e Rosanvallon, 1996). Paradoxalmente, seus defensores à esquerda e à direita a exaltam por esse motivo. Essa dissociação encontra-se presente tanto nas teorias libertárias das “microcomunidades de bem-estar” (Nozick, 1974) quanto nas teorias beveridgeanas que pretendem “liberar o homem da necessidade”. Um aspecto problemático de ambas as teorias é que elas terminam por eximir o mercado de todas as suas obrigações sociais ao não reconhecerem, ou omitirem, o papel das convenções relacionadas ao trabalho na limitação dos rigores da competição capitalista e dos riscos sociais. Além disso, tais teorias negligenciam o fato de as necessidades sociais serem contingentes e variáveis assim como as medidas redistributivas adotadas para ir de encontro a essas mesmas necessidades.

Dependendo da sociedade em questão, os instrumentos de proteção social devem balancear suas medidas redistributivas de acordo com a variação das necessidades sociais, combinando provisões universais, não relatadas ao trabalho, e benefícios de seletividade moderada (contributivos e vinculados ao trabalho). A legislação social do Estado fica defasada em relação à realidade quando se prefigura de vez as necessidades dos indivíduos e quando se propõe uma separação institucionalizada

das categorias renda e trabalho. Diante desse quadro, o máximo que a política social pode fazer é promover “um divórcio indenizado entre o econômico e o social” (Fitoussi e Rosanvallón, 1996:190).

É importante lembrar que na sociedade salarial o emprego estável de duração indeterminada, além de configurar-se como vetor da integração social e da cidadania, tornou-se o principal mecanismo de distribuição da renda. Longe, portanto, de prender os trabalhadores nas rédeas da sujeição total ao mercado, tal sociedade conferiu-lhes autonomia ao provê-los com os benefícios da proteção social.

Nessa discussão, importa destacar que os mercados de trabalho regulados não se configuraram como “simples mercados”, compreendendo uma densa rede de instituições e políticas públicas. A efetividade dessas redes foi e é, em grande medida, responsável por conferir estabilidade ao assalariamento formal, sobretudo em sociedades em que esse assalariamento representou amplo acesso dos trabalhadores a subvenções extratrabalho sob a forma de proteção social.

Portanto, à luz da experiência dos países que universalizaram a norma salarial, um mercado de trabalho regulado pode ser tipificado pelo alcance e efetividade de suas proteções. Pode-se dizer que esse mercado opera pautado por certas “convenções de justiça” (Boltanski e Thévenot, 2006) que além de limitarem os rigores da competição capitalista oferecem um mínimo de segurança ontológica às expectativas daqueles que nele se integram.

Devido ao fato de as exigências da sociedade individualista fundada no mérito e na competição buscarem justificativa em algum critério de justiça, esta justificativa encontrava suporte nas instituições que conectavam competências profissionais, carreiras e proteção social. Essa conexão se realizava num mercado de trabalho estruturado por políticas de seguridade social, normas jurídicas de proteção do trabalho, convenções coletivas e por sistemas de educação, treinamento vocacional e de aprimoramento das competências profissionais. Em outras palavras: para se tornarem críveis e não se constituírem em simples promessas, tais exigências retiravam sua legitimidade das instituições públicas de educação e de regulação do trabalho. Pois na era do capitalismo regulado havia também um ciclo de vida protegido, que se caracterizava por uma “passagem pré-programada”, quase automática, da escola ao emprego (Dubar, 1998).

Contudo, ao apagar os registros que tornavam críveis a proteção do ciclo de vida e a composição de trajetórias seguras da escola para o trabalho, o movimento de desregulamentação dos mercados de trabalho, verificado nos últimos anos, colocou em xeque a relativa *igualdade de posições* assegurada pela sociedade do trabalho. Esse movimento, embora recrudescido por mudanças econômicas, tem nítidas influências ideológicas, decorrendo de uma ideia, fortemente informada pelo imaginário liberal, que tende a considerar esgotados os efeitos dessa igualdade de posições. Esta seria substituída por uma hipotética “igualdade de oportunidades” que, no atual cenário, conciliaria os imperativos éticos da competitividade econômica com os requisitos de

equalização das chances de vida. O principal problema é que tal imaginário tende cada vez mais a confundir igualdade de oportunidades com capacidade de “autoproteção” dos indivíduos. E é por essa razão que a igualdade de oportunidades desfruta de uma vantagem filosófica que se mostra muito mais atraente e inquestionável nos dias de hoje (Dubet, 2010). Tal vantagem decorre da ideia de que os “vencidos” pela competição capitalista merecem o seu destino por não terem se utilizado corretamente de suas chances e oportunidades. Pois na sociedade competitiva recai sobre o indivíduo o duplo imperativo de um contínuo aperfeiçoamento e de uma estima permanente de si mesmo, que são os mecanismos de ativação tanto da vida pessoal como do êxito profissional (Fitoussi e Rosanvallon, 1996:44).

As chamadas “políticas de *workfare*” são a expressão mais cabal desse duplo imperativo aplicado aos mercados de trabalho (Dwyer 2004; Dean, 2007). Elas difundem a crença em uma “competição equitativa”, funcional aos imperativos do mercado, já que os aptos para o trabalho foram treinados para enfrentar e aceitar as duras provas que a competição exige. Recicle-se para um mercado de trabalho competitivo, flexível e sem proteção e aceite os riscos desse mercado como um desafio pessoal. Eis o novo ditado. É através dessas políticas que o direito ao trabalho, em diversas sociedades, vem sendo gradativamente permutado por uma espécie de “garantia à empregabilidade” voltada exclusivamente para promover as competências de indivíduos aptos a se engajar num mercado de trabalho caracterizado por uma mobilidade desregulamentada e sem proteção. Nesse sentido, o acesso ao emprego torna-se uma função direta da própria capacidade do indivíduo de se manter fora dos períodos prolongados de desocupação.

A igualdade de oportunidades também produz certas ilusões ao confiar unicamente ao sistema educativo a imperiosa missão de realizar suas promessas a cada nova geração, sem se importar com o caráter multidimensional das desigualdades e com a cada vez mais evidente cristalização das condições iniciais desiguais entre os indivíduos (Dubet, 2010:84). Assim, quanto mais se confia nessa missão providencial mais ela se transforma numa espécie de panaceia, e mais se pensa que as gritantes desigualdades em termos de trajetórias escolares e profissionais são justas e que decorrem apenas do mérito individual.

O fato é que a igualdade de posições deve ser prioritária porque engendra uma sociedade menos elástica às incertezas do mercado e às desventuras da competição individual. Portanto, mesmo que o Estado não se desinteresse totalmente pelo destino dos excluídos, e que as políticas públicas promovam uma radical igualdade de oportunidades mediante a “inclusão” tópica e parcial das pessoas nos sistemas de educação e trabalho, haverá poucas chances de essas mesmas pessoas permanecerem protegidas ao longo dos seus ciclos de vida se não forem integradas em posições mais estáveis. É por isso que nas sociedades salariais densamente estruturadas por estatutos de proteção, e em tempos não muito longínquos, as palavras “inserção” ou “inclusão”

faziam pouco sentido, visto estar o imaginário da proteção do trabalho centrado nos fatores que garantiam uma mobilidade regulada das trajetórias profissionais.

Mas quais são as expectativas de integração no mundo do trabalho que subjazem em sociedades estruturalmente desiguais, como a brasileira, que não desfrutaram das proteções que qualificaram as sociedades descritas acima? Se nestas ainda prevalecem as expectativas em torno dos legados produzidos pelas instituições que tipificaram o mundo seguro, no contexto específico do mercado de trabalho de sociedades como a brasileira valem outras expectativas. Estas estão muito mais centradas nas noções de *inclusão produtiva* e *inserção qualificada* enquanto primeiras aspirações de acesso ao mundo do trabalho regulamentado. Isso é particularmente válido para contingentes populacionais nada desprezíveis dessas sociedades, devido à pujança de situações precárias e intermitentes de trabalho.

Brasil: desafios da inclusão produtiva num mercado de trabalho pouco estruturado

Em mercados de trabalho como o brasileiro, o inchaço do setor terciário, os baixos salários, e especialmente a alta rotatividade do emprego e o subemprego, não são fenômenos novos e excepcionais, creditados apenas ao movimento global e mais recente de desregulamentação. Esses fatores, no Brasil, possuem profundas raízes históricas e decorrem do modo de acumulação capitalista que prevaleceu no país; um modo de acumulação predatório e hostil ao direito dos trabalhadores, que mesmo em sua expressão dinâmica e moderna se constituiu em simbiose com a depressão dos salários (Oliveira, 1972).

O que caracteriza estruturalmente as relações de trabalho no Brasil não é apenas a mobilidade dos trabalhadores entre posições “formais” e “informais”, que, aliás, é bastante intensa. O contínuo fluxo dos trabalhadores entre essas posições deixa entrever que a dita formalização no Brasil, dada a rarefação de suas regulações, pouco diferencia quem é empregado ou subempregado, terminando por obscurecer a fragilidade dos vínculos de trabalho produzidos pela economia. Vale ressaltar que uma intensa mobilidade também atinge os mais vulneráveis – aqueles sem acesso à renda do trabalho – e se reflete na volatilidade das posições dos grupos que gravitam entre situações de pobreza extrema e de acesso intermitente à renda. Na verdade, a estrutura sobre a qual se apoiou o desenvolvimento econômico do país nunca gerou posições assalariadas para todos os participantes/postulantes do mercado de trabalho. Para um contingente expressivo dos trabalhadores brasileiros, a construção de mecanismos alternativos e não assalariados de obtenção de meios de vida foi e continua sendo a regra e não a exceção (Cardoso, 2013).

A pouca abrangência das regulações criadas pelo Estado para proteger o trabalhador fez com que o vínculo formal de trabalho no Brasil, mesmo rarefeito e excessivamente plástico às conjunturas econômicas, se revestisse de um caráter fortemente

simbólico (Guimarães, 2011). Possuir um trabalho registrado para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros significa ter um emprego protegido pela *Justiça do Trabalho* e pelo *seguro social*, ou seja, significa a garantia do acesso dos trabalhadores à justiça nos litígios contra o patronato e o acesso à renda para situações fora do mercado de trabalho. Aliás, são esses dois suportes de proteção que sempre conferiram atratividade ao engajamento de parte expressiva da população no assalariamento formal. E desde que foram criados, há mais de oito décadas, representaram para esse contingente a única possibilidade do “direito a ter direitos” (Cardoso, 2010).

Até a Constituição de 1988, o acesso da população aos benefícios sociais, como previdência e saúde, estava restrito aos formalmente integrados no mercado de trabalho. O caráter estritamente contributivo do sistema de proteção social brasileiro deixava em descoberto grande parte da população do país, que encontrava sérias dificuldades para se integrar no núcleo regulado do mundo do trabalho, com “todos os direitos” que este oferecia. O acesso a esses direitos, diga-se, não representava nenhum “privilégio”, visto estarem os incluídos no mundo do trabalho sujeitos a uma vigência precária desses mesmos direitos.

A Constituição de 1988 reconfigurou o sistema de proteção social brasileiro ao garantir à população o acesso a vários direitos sociais universais, até então inéditos. Desde então, assiste-se a um importante movimento de juridificação de novos direitos e de incremento das políticas sociais para a população brasileira. Este movimento, embora não isento de retrocessos, trouxe significativos impactos para o mercado de trabalho. Dentre esses impactos, destaca-se a ampliação significativa da cobertura previdenciária e assistencial, com o consequente aumento das transferências monetárias, especialmente daquelas vinculadas ao salário mínimo (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005). Também significativas foram as medidas previstas no texto constitucional que, direta e positivamente, afetaram o trabalho, como os programas de intermediação da mão de obra, o seguro-desemprego e o abono salarial.¹

Contudo, ao passar de mais de duas décadas, persistem certos problemas estruturais, como a rotatividade do emprego, que deploram as chances de o trabalhador brasileiro trilhar uma trajetória profissional estável e segura. Essa rotatividade é produto de dois tipos de flexibilidade existentes no mercado de trabalho do país: a “flexibilidade quantitativa”, provocada por uma elevada oferta de força de trabalho pouco qualificada; e a “flexibilidade contratual”, causada por uma insuficiência de mecanismos institucionais inibidores da demissão imotivada (Dieese, 2011:49).

A fragilidade das relações formais de trabalho lança luz sobre a persistência no país de enorme contingente de pessoas inseridas de forma precária na dinâmica econômica inclusiva. Isso também diz respeito à estreita base de mobilidade para posições estáveis no mercado de trabalho proporcionada aos jovens. No Brasil, homens e mulheres se inserem prematuramente no mercado de trabalho. Tal inserção, contudo, quase sempre se faz através de ocupações não registradas e antes de parte significativa dos jovens de ambos os sexos completarem sua formação escolar.

Em razão disso, as trajetórias ocupacional e escolar são marcadamente conviventes para a maioria dos adolescentes e jovens brasileiros (Hasembaig, 2003). Há, portanto, uma dupla defasagem a macular a transição para a vida adulta dos jovens brasileiros: defasagem de credenciais educacionais adequadas e, correlato a isso, defasagem de postos de trabalho estáveis. As primeiras experiências profissionais de grande parte desses jovens têm como destino certo o trabalho desprotegido (não registrado ou por conta própria), funcionando como um repositório de trabalho farto, ocasional e barato. E é grande a probabilidade desses jovens permanecerem dentro desse repositório, já que sua condição instável no mercado de trabalho geralmente propaga-se para sua vida adulta (Guimarães, 2006).

Mesmo durante o último ciclo de recuperação do emprego formal da economia brasileira, observou-se forte trânsito entre posições estáveis e instáveis, particularmente entre os jovens. Entre 2010 e 2011, segundo dados compilados por Cardoso (2013), não era desprezível o número de indivíduos que, tendo uma ocupação formal em 2010, estava em posições instáveis em 2011. De acordo com esses mesmos dados, baseados na Pesquisa Mensal de Emprego (PME), o emprego “formal” de característica mais instável estava ocupado por jovens homens de 15 a 19 anos, sendo que 31% desses jovens deixaram seus empregos no curtíssimo espaço de um ano, 1/3 dos quais para ocupar posições informais. Semelhante movimento de migração de posições formais para informais também foi observado para os jovens de 20 a 24 anos no mesmo período, sendo a informalidade o destino de 40% desses jovens (Cardoso, 2013:89).

Vale ressaltar que o fenômeno da rotatividade do emprego no Brasil esteve ligado, entre outras coisas, à ausência de políticas mais incisivas para o mercado de trabalho – políticas que envolvessem de forma articulada os sistemas de renda, educação e emprego. Durante vários anos, a inexistência de um sistema público de emprego com capacidade de processar, coordenar e capilarizar informação, mediante agências públicas espalhadas por todo território nacional, acirrou o fenômeno da precarização e rotatividade do trabalho. É em razão dessa ausência que se tornou prática corrente entre os trabalhadores brasileiros recorrer a redes privadas e informais de obtenção de emprego. Nessas redes, porém, os critérios de alocação de emprego dependem da difusão da informação entre indivíduos que já possuem certas competências profissionais, sendo o êxito na obtenção de emprego sob esta modalidade de alocação de trabalho proporcional à densidade dos vínculos entre esses indivíduos. O inverso ocorre entre os grupos menos organizados, mais pobres, menos escolarizados e que encontram sérias dificuldades para se inserir em trajetórias ocupacionais estáveis e seguras (Guimarães 2006). Os problemas que afetam esses grupos, como a escassez de informação, tendem a ser desconsiderados pelas estratégias convencionais de intermediação da mão de obra, já que tais grupos não se enquadram no perfil do demandante “clássico” de emprego.

Apesar do problema da rotatividade do emprego atingir vários setores de atividade, e afetar inclusive os trabalhadores mais integrados no mercado formal de trabalho, são os trabalhadores de menor remuneração, baixa escolaridade e, correlato a isso, com perfis de baixa qualificação profissional, que mais sofrem as consequências de tal fenômeno.

Ao lado desses problemas, saliente-se a total ausência no Brasil, até meados da década de 2000, de programas de qualificação profissional desenhados para lidar com as vulnerabilidades da população mais pobre e sem acesso à renda do trabalho. As ações de qualificação profissional ganharam vulto somente após a Constituição de 1988. Entretanto, os programas nesse âmbito, até 2003, reproduziram os mesmos problemas ao alocar os trabalhadores desocupados em cursos de qualificação que pouco contribuíam para aprimorar suas competências profissionais, havendo uma forte dissociação entre as políticas de renda, educação e trabalho. As ações voltadas a esse público competiam entre si e estavam isoladas em mais de uma dezena de ministérios.

Durante a década de 1990, tornou-se prática corrente repassar recursos destinados à qualificação profissional a municípios com pouca ou quase nula capacidade de implementar políticas. Tal era o caso dos municípios desprovidos de redes públicas de ensino profissional, que, sendo os responsáveis por selecionar os ofertantes dos cursos de qualificação, acabavam por contemplar e remunerar uma oferta de qualidade inferior e de probidade duvidosa. Em suma, não havia critérios técnicos definidos pelo Governo Federal para o repasse de recursos e tampouco instrumentos eficientes de monitoramento e controle que atestassem a efetividade dessa política.

Além disso, as estruturas operacionais e de gestão da política de qualificação no Brasil eram ineficientes no que tangia à integração de iniciativas. O desafio estava, portanto, em superar alguns problemas de coordenação burocrática para se implementar uma política integrada de qualificação profissional de âmbito nacional e articulada entre os diferentes ministérios.

Conferir emprego e proteção social aos trabalhadores mais vulneráveis tornou-se um dos principais objetivos da coalizão de centro-esquerda que governou o país entre 2003 e 2016. Para lograr esses objetivos, e de modo a resgatar uma dívida social historicamente pendente, os governos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2016) – ampliaram significativamente o escopo das políticas públicas destinadas a esse público. Merecem destaque as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, mas também e primordialmente, os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), responsável por tirar milhões de brasileiros da indigência e da pobreza.

Não obstante o fato de ser prioritária a preocupação com os excluídos, o combate às desigualdades no Brasil foi realizado sem as clivagens habituais que em outras partes, e informadas pelas perspectivas citadas na seção anterior, circunscrevem os temas

relatados à renda e ao trabalho, separando-os como objetos estanques de proteção. Comparadas às políticas produzidas em outros contextos, e mesmo operando sob fortes restrições orçamentárias, as políticas de assistência não contributivas perseguidas no Brasil recente, e as iniciativas de proteção do mercado de trabalho, como as políticas de valorização do salário mínimo, de incremento das negociações coletivas, de fiscalização do trabalho e de inclusão previdenciária, foram ativadas e articuladas mediante reforço das capacidades burocráticas do Estado de implementar políticas sociais (Bichir, 2015; Lanzara, 2015).

Apesar das conquistas logradas com o movimento de formalização do trabalho entre os anos 2004 e 2014 (fruto do maior crescimento da economia), a falta de empregos de qualidade para a camada mais pobre da população afigurou-se como um fenômeno durável, persistindo elevado percentual de trabalhadores na informalidade e sem proteção. Cabe destacar que à medida que avançava o combate à pobreza tornava-se cada vez mais evidente que os programas de transferência de renda, como o PBF, requeriam articulação com outras políticas sociais, especialmente com as políticas de inclusão produtiva, haja vista o problema da volatilidade de renda das famílias inscritas nesses programas (Soares 2009). Tornou-se patente, portanto, o desafio de criar políticas mais incisivas de qualificação profissional voltadas a esse público

É nesse contexto que se insere a criação do Pronatec, em 2011, mobilizando esforços de diversas burocracias ministeriais envolvidas com o tema em questão. Na próxima seção se discutirá como as políticas públicas de inclusão produtiva, como o Pronatec, foram articuladas com as políticas socioassistenciais, dentro de uma estratégia de ativismo burocrático intersetorial, para enfrentar o problema da baixa qualificação profissional da população mais pobre do país.

Ativismo burocrático, medidas socioassistenciais e o Pronatec

As condições que configuram o surgimento de um ativismo do Estado no campo da proteção social se vinculam ao advento de burocracias públicas determinadas a enfrentar situações bastante adversas do ponto de vista da implementação efetiva de políticas sociais, mesmo na ausência de demandas políticas explícitas. Esse “ativismo burocrático” é particularmente importante para sociedades estruturalmente desiguais como a brasileira, em que as pautas reivindicativas de alguns grupos permaneceram por muito tempo estagnadas e confinadas a espaços marcados pela privação e pela inércia. O desafio dessas sociedades, portanto, é fazer com que suas burocracias públicas penetrem de um modo mais rotineiro nesses espaços, solapando os efeitos inerciais das “não decisões” acumuladas no tempo, de modo a gerar relações que ativem um limiar de sensibilidade social nos grupos que aí convivem sem se identificar (isto é, sem perceber suas desigualdades circundantes e sem conhecer seus direitos sociais fundamentais).

Admitir o protagonismo das burocracias, contudo, não significa desconsiderar questões referentes à legitimidade dos seus instrumentos de implementação de políticas. Tais instrumentos, como os orçamentos, as estatísticas, os cadastros, as inscrições estatutárias, os critérios de elegibilidade que definem o acesso de segmentos da população a uma determinada política, não são dispositivos dotados de “neutralidade axiológica” (Lascoumes; Le Galès, 2007). São eles na verdade que estruturam as políticas, abrindo novas perspectivas à dinâmica dos interesses dos atores sociais. Constituem-se ainda em dispositivos técnicos e sociais, que, em si mesmos, expressam diferentes tipos de relacionamento Estado/sociedade. Além disso, se configuram como importantes ferramentas de “legibilidade do social” (Idem, 2007), capazes de representar as diversas situações sociais que tangenciam o processo de implementação de políticas, determinando os cursos de ação dos diferentes públicos imersos nessas situações.

É importante destacar que um dos principais objetivos desses instrumentos é produzir *ação coletiva*; seus efeitos são particularmente importantes para a mobilização de grupos cujos problemas “não possuem consistência sociológica imediata” (Rosanvallon, 2008). Isto é, eles são fundamentais para a superação dos problemas de grupos que, por sofrerem fortes privações sociais, se encontram impedidos de se engajar em ações coletivas identificadoras de direitos. Em algumas circunstâncias, é necessário que esses instrumentos promovam essa mobilização, seja mediante “induzões burocráticas”, seja através de uma abordagem intersetorial e coordenada desses problemas pelos poderes públicos. É através desses instrumentos que se promove uma articulação mais permanente entre diferentes burocracias, atores políticos e sociais, com vista a suplantar as dificuldades que esses grupos possuem de acessar seus direitos sociais básicos.

Portanto, ativismo burocrático no campo da proteção social significa que os agentes do Estado mobilizam seus instrumentos de política pública para implementar uma “política de direitos” em consonância com as carências de grupos específicos e em sintonia com a dinâmica interdependente dos problemas sociais.

No Brasil, as políticas de qualificação profissional se beneficiaram desse ativismo desempenhado por um tipo de reordenamento da capacidade de implementar políticas sociais conduzida pelo Estado nos últimos anos. A criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (Lei 11.5013/2011) foi emblemática desse reordenamento, buscando expandir, interiorizar e democratizar o acesso da população à qualificação profissional (Brasil 2012). Um dos principais diferenciais desse programa refere-se ao seu desenho e forma de implementação. Quanto ao seu desenho, foi nítida a diferença em relação aos programas anteriores de qualificação profissional, já que ele foi ajustado aos diferentes perfis dos seus destinatários. Com relação à sua forma de implementação, esta foi fruto de iniciativas intersetoriais promovidas e pactuadas pelas burocracias de diferentes ministérios, sobretudo das áreas de educação, trabalho e assistência.

Quando o programa foi criado, este estava a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Mas as ações específicas de qualificação profissional e inclusão produtiva nele previstas estavam compartilhadas entre vários ministérios, destacando-se, além do Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os cursos de qualificação fornecidos pelo programa foram integralmente financiados pelo Governo Federal e ofertados gratuitamente por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Continuada e Tecnológica e das redes estaduais e municipais. Vale lembrar que apesar de insuficientes para atender as demandas de qualificação profissional da população, essas instituições passaram por um movimento inédito de expansão durante os governos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Também foram inscritos no Pronatec, como ofertantes privados de cursos de qualificação, as instituições vinculadas aos serviços Nacionais de Aprendizagem, o chamado Sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat).² Nesse aspecto, um acordo inédito firmado entre o MEC, o MTE e o Ministério da Fazenda (MF) com os ofertantes privados estabeleceu que parte das receitas compulsórias líquidas arrecadadas pelo Sistema S financiasse a oferta gratuita de cursos de qualificação para a população de baixa renda, especialmente para os beneficiários do PBF. Esse acordo de gratuidade buscava alinhar parte da oferta de cursos de qualificação providos pelo Sistema S às estratégias governamentais de inclusão produtiva, que eram parte do Pronatec, pois é sabido que as entidades filiadas ao Sistema S, embora guardem personalidade jurídica de direito privado, foram instituídas pelo poder público para ministrar cursos profissionalizantes, sem fins lucrativos, para os trabalhadores da iniciativa privada. Porém, parte desses cursos é custeada por contribuições compulsórias que as entidades patronais descontam dos salários dos trabalhadores, havendo cobrança de mensalidade para frequência nos cursos.

Cabe lembrar que desde o surgimento do Sistema S na década de 1940, os empresários brasileiros se opuseram veementemente aos intentos de o Estado ampliar esses cursos por meio de acordos de gratuidade. Embora surtindo poucos efeitos, o acordo de gratuidade instituído no âmbito do Pronatec visou atenuar as resistências das entidades patronais à oferta gratuita de cursos profissionalizantes destinada aos segmentos da população sem acesso ao mercado formal de trabalho.

Não obstante esses problemas, o aspecto mais importante a ser ressaltado é que a implementação do Pronatec nos municípios mais pobres seria impensável sem a constituição prévia de uma institucionalidade propiciada pelas ações desenvolvidas pelo governo brasileiro no campo da assistência social.

Nesse sentido, vale ainda lembrar que o programa somente adquiriu relevo em decorrência do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) (Decreto nº 7.492/2011), cujo desenho e diretrizes de implementação foram traçados pela burocracia do

antigo MDS.³ Como parte integrante do BSM, o Pronatec Brasil sem Miséria (Pronatec/BSM) tinha como meta atender os objetivos de inclusão produtiva da população mais vulnerável (Brasil, 2013). O BSM conferiu escala e alcance a esses objetivos, visto que a adesão das esferas locais de governo ao Pronatec/BSM foi realizada em razão da existência de uma rede de serviços socioassistenciais instalada nos municípios, com forte capacidade de processar informações e de mobilizar sua burocracia. Assim, o programa em questão se beneficiou do sistema de informação disponibilizado pela assistência nos municípios e da existência de interlocutores nas prefeituras, que eram integrantes dessa área, para mobilizar e inscrever o público nos cursos de qualificação (Costa et al. 2014, p.3).

O Pronatec/BSM contou ainda com apoios nas Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) e no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas). Tais apoios foram cruciais para identificar as demandas de inclusão produtiva nos municípios mais pobres e apresentá-las as instituições ofertantes que integravam o programa.

Portanto, as experiências de municipalização das políticas de assistência social, em grande medida consolidadas pela recente implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país, assim como sua abrangência nacional e capilaridade territorial, tornaram o SUAS o principal parceiro da implementação do Pronatec/BSM, levando as informações pertinentes a esse programa até o seu público-alvo (Costa et al. 2014, p.5).

Como se pode observar, a participação da assistência social nas estratégias de inclusão produtiva do Pronatec, sobretudo urbana, assumiu um papel central. Não é exagero afirmar que a eficácia de tais estratégias foi proporcional ao êxito dos instrumentos de política pública colocados em curso pela burocracia do antigo MDS e agrupados em torno dos serviços socioassistenciais recentemente desenvolvidos pelo governo brasileiro.

Não é intuito deste trabalho remontar a trajetória da política de assistência social no Brasil. Cabe apenas enfatizar a recente “conjuntura crítica” de mudança no tradicional modo de operação dessa política com a criação, em 2005, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que conferiu faticidade programática aos dispositivos constitucionais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

É importante salientar que a operação da política de assistência social prevista na Constituição somente adquiriu relevo nos últimos anos. Isso se deve à disposição dos governos da coalizão de centro-esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de enfrentar os problemas gerados pela pobreza em suas múltiplas interfaces.

Compreendendo um conjunto de iniciativas visando à institucionalização das políticas de seguridade social no país, a LOAS, em seu artigo 2º, prevê, como um dos objetivos da Assistência Social, a promoção da integração das políticas de assistência e trabalho. Visa, portanto, articular políticas sociais setoriais que tangenciam os universos contributivo e não contributivo da proteção social brasileira. Constituído para

implementar a LOAS, o SUAS conferiu um novo tratamento a questão social brasileira ao eleger a renda e o trabalho como objetivos indissociáveis de proteção social. Criado a partir de um nítido esforço governamental de articular burocracias envolvidas na implementação das políticas de assistência social, antes dispersas, o SUAS organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no país destinado à prevenção e à erradicação das situações de vulnerabilidade e risco social (Brasil, 2012).

Em 2012, o Conselho Nacional de Assistência Social estabeleceu na Resolução CNAS nº 33/2011 que a promoção da integração ao “mercado de trabalho” no campo da assistência deve ser entendida como integração ao “mundo do trabalho”, por ser esse um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social (Brasil, 2012). Dessa forma, o acesso ao “mundo do trabalho” não é responsabilidade exclusiva dessa política, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas visando tal objetivo.

Vale ainda ressaltar que a integração de iniciativas nos campos da assistência e da inclusão produtiva não se tornaria realidade sem os instrumentos de política pública introduzidos pela burocracia do antigo MDS. Um desses instrumentos foi o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)⁴, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda beneficiárias dos programas sociais federais de transferência de renda, como o PBF.

Desde que foi regulamentado (Decreto n. 16.135/2007), o Cadastro Único se consolidou como um importante registro de normatização, monitoramento e controle das políticas de assistência implementadas pelos governos estaduais e municipais. Ao lado disso, cumpriu um destacado papel na formulação de políticas de inclusão produtiva voltadas à população de baixa renda. É importante registrar que a inscrição das famílias no Cadastro Único é atribuição dos municípios. Nesse aspecto, as prefeituras tiveram papel central na gestão local do Pronatec/BSM (Brasil 2013). Ao levantar informações pertinentes aos grupos sem acesso à renda do trabalho em diversos municípios, o Cadastro Único gerou subsídios para a elaboração do Pronatec-BSM, reduzindo os custos de informação e de acesso da população mais vulnerável aos cursos de qualificação profissional.

Pode-se dizer que o Cadastro Único tornou a leitura da realidade social brasileira mais inteligível, constituindo-se num importante instrumento de inscrição da população mais vulnerável aos programas sociais de assistência e de inclusão produtiva. Foi através da utilização desse instrumento que os potenciais beneficiários das políticas públicas de inclusão produtiva no Brasil adquiriram visibilidade, podendo ao menos ter acesso às informações para se engajar no mercado formal de trabalho.

Como um resultado, entre 2011 e 2014, mais de 1.1 milhão de pessoas se matricularam no Pronatec/BSM. Desse contingente, mais de 430 mil (aproximadamente 37,6% do público total de inscritos) estavam no mercado formal de trabalho, muitos dos quais experimentaram um emprego formal pela primeira vez (Costa et al. 2014).

Apesar dos êxitos do programa, persistiram grandes desafios. Um desses desafios diz respeito ao recente desmantelamento da burocracia do MDS, promovida pela nova coalizão política (conservadora) que ascendeu ao governo com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em setembro de 2016. Esse desmantelamento ameaça a continuidade do programa, especialmente para a população mais vulnerável, visto que a burocracia do MDS detinha um forte poder de coordenação das iniciativas de inclusão produtiva que atuavam em articulação com as medidas socioassistenciais.

Ao lado disso, alguns estudos produzidos pela burocracia do antigo MDS constataram a existência de significativos obstáculos à inserção da população mais vulnerável ao Pronatec/BSM, especialmente no nível local, reacendendo a discussão sobre o legado privado das políticas de qualificação profissional existentes no Brasil (Varella et al. 2015; Amâncio 2015). Tais obstáculos provinham da dificuldade de o Pronatec/BSM realizar uma articulação estratégica entre a vocação econômica dos diversos municípios e a capacidade de os mesmos ofertarem cursos adaptados aos diferentes perfis ocupacionais da população-alvo. Nesse sentido, constatou-se que parte considerável dos cursos de qualificação ofertados pelas unidades provedoras que integravam o Pronatec/BSM no âmbito local – majoritariamente privadas - não se adequava às especificidades do público-alvo do programa e/ou às demandas dos mercados locais de trabalho.

Outros problemas levantados por esses estudos deixaram entrever o caráter pouco efetivo dos mecanismos de coordenação federativa e a baixa pactuação política no âmbito do programa para sua implementação nos diversos municípios brasileiros, visando maior controle da oferta privada dos cursos de qualificação (Amâncio 2015).

Não deixa de ser sintomático o fato de esses problemas se reportarem aos ofertantes privados de cursos. Pois é necessário ressaltar que em um país federativo e desigual como o Brasil, em que vários municípios carentes de infraestrutura pública de provisão de serviços sociais estão obrigados constitucionalmente a prover uma série de políticas sociais setoriais, são as organizações privadas que detêm muitas vezes o virtual monopólio da capacidade de oferta dessas políticas no nível local. Assim, parte considerável da oferta de cursos de qualificação prevista pelo Pronatec/BSM para os municípios teve de ser contratada junto aos provedores privados (Sistema S e terceiro setor) -, o que, obviamente, reduziu o poder de indução da oferta pública de cursos de qualificação por parte da gestão municipal (*idem*, 2015).

Em suma, as lacunas da coordenação do Pronatec/BSM, especialmente nos níveis locais, favoreceram a ação autônoma e sub-reptícia dos ofertantes privados. Estes, em alguns casos, captaram estrategicamente os recursos repassados pelo Estado como contrapartida à ampliação gratuita dos cursos de qualificação à população mais vulnerável, sem terem cumprido com tal contrapartida. Na verdade, o que prevaleceu como prática corrente dos ofertantes privados do programa foi uma “seleção de

clientelas”, preterindo um tipo de oferta que acabou privilegiando os grupos que virtualmente poderiam arcar com os custos dos cursos de qualificação profissional.

Assim, na ponta do sistema (isto é, nos municípios), os ofertantes privados operaram muitas vezes como os provedores exclusivos dos cursos de qualificação, desvirtuando as finalidades do programa através da promoção de uma oferta de cursos desconexa à necessidade de aprimoramento socioprofissional da população excluída do mercado formal de trabalho.

Conclusão

Como se pode entrever neste estudo, um dos principais desafios de política pública no Brasil, durante o triênio 2011-2013, foi melhorar as condições de acesso às informações ocupacionais de grupos em situação de vulnerabilidade. Se o principal objetivo da política pública redistributiva é estruturar a ação coletiva de grupos em situação de privação, cujos problemas não possuem consistência sociológica imediata (isto é, não possuem visibilidade), entende-se que a abordagem intersetorial desses problemas pelos poderes públicos é um instrumento valioso para se atingir tal objetivo.

É através desse instrumento que se promove uma articulação mais permanente entre diferentes burocracias, atores políticos e sociais, com vista a suplantar as dificuldades que esses grupos possuem de acessar seus direitos sociais básicos, como o direito ao emprego. Tal articulação requer mobilização, comprometimento e capacidade dos agentes burocráticos, tornando as situações críticas identificáveis e passíveis de intervenção pública.

Entre 2003 e 2016, o governo brasileiro trilhou uma trajetória exitosa de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais ao promover a articulação de iniciativas intersetoriais no campo da proteção social. Coube à burocracia ativar a articulação dessas iniciativas. Importantes instrumentos de política pública pertinentes à área da assistência, como o Cadastro Único, foram colocados em curso para viabilizar políticas de inclusão produtiva implementadas através do Pronatec, trazendo resultados bastante positivos.

É de se esperar, portanto, que o sistema brasileiro de proteção social se consolide através da articulação das políticas públicas de assistência e de qualificação profissional, atacando frontalmente os problemas de insuficiência de renda e de trabalho das famílias mais vulneráveis. É também de se esperar que a recente trajetória civilizacional de combate às desigualdades no país continue sendo “puxada” por um engajamento ativo de sua burocracia, dadas as características inerciais da sociedade brasileira, marcada por certo imobilismo de suas pautas redistributivas.

Como comentário final, pode-se sugerir uma regularidade no agir da burocracia brasileira vinculada à questão social. Essa regularidade revela-se em duas conjunturas bastante específicas: a primeira durante as décadas de 1930 e 1940, período de consolidação da legislação trabalhista e sindical; e a segunda nas duas primeiras décadas

do presente século, momento de implementação das políticas de assistência social previstas na Constituição de 1988.

As mesmas estratégias lançadas nas décadas de 1930 e 1940, visando atenuar os problemas oriundos de um mercado de trabalho com pouca densidade organizativa ao conferir proteção ao trabalhador por meio de sua inscrição profissional e sindical compulsórias, foram utilizadas no Brasil democrático governado por uma coalizão de centro-esquerda, na década de 2000, ao se utilizar de instrumentos burocráticos e de coordenação para criar, de “cima”, uma institucionalidade que desse consistência organizativa e prática às tarefas de erradicação da pobreza e de inclusão produtiva.

Não importa o quão distantes estejam o Cadastro Único e a Busca Ativa da Carteira Profissional de Trabalho, do Imposto Sindical e da sindicalização compulsória, em termos dos diferentes ambientes políticos em que foram criados e dos motivos ideológicos que os inspiraram. Todos esses instrumentos de inscrição da população para finalidades de proteção social foram utilizados, intencionalmente ou não, para encaminhar direitos sociais numa ordem social refratária a esses mesmos direitos.

Não é nenhum exagero postular tal comparação, visto que a burocracia brasileira afeta aos temas do trabalho e da proteção social sempre se pautou por um tipo de *agir por antecipação*; um agir precipitado sobre os “reais interesses da sociedade”, mas um agir sociologicamente informado, pois defrontado com a difícil tarefa de implementar decisões de impacto redistributivo sob a égide do conservadorismo da sociedade.

Afinal, se parte da sociedade brasileira foi sempre refratária aos direitos dos trabalhadores, mesmo que o poder organizado do trabalho se apresentasse a ela como uma “ameaça”, por que essa mesma parte, sempre relutante, comportar-se-ia de forma diferente diante de políticas destinadas a setores caracterizados pela privação e pela inércia? A resposta para esta questão encontra-se no atraso dessa sociedade. E é neste atraso que se ocultam também as razões que justificam o ativismo do Estado brasileiro na construção da proteção social.

Notas

¹ Além disso, incrementou-se significativamente os fundos públicos para o financiamento dos programas de geração de trabalho e renda (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS) (Cardoso Jr., 2013).

² Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

³ Com o afastamento da Presidente Dilma Rousseff em setembro de 2016, o MDS foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (Lei nº 13.341, de 29/09/2016).

⁴ Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24.1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário mínimo per capita. Ele permite, em suma, que o poder público conheça cada uma das 74.3 milhões de pessoas que compõem essas famílias (Amaral 2014).

Referências Bibliográficas

- AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014, p.97-126.
- BICHIR, R. M. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão, n. 2032*, Rio de Janeiro: Ipea, p.1-54, 2015. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2032.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *On justification: economies of worth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de Gestão da Bolsa-Formação- Pronatec*. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <www.pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/manual_bolsa_formacao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho*. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/1apresentacao-acessuas-atualizado-2013.pdf> Acesso em: 20 abr. 2015.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pronatec Brasil sem Miséria. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <www.mds.gov.br/brasilemmiseria/arquivos/Pronatec_BSM_nova_04.2013.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- CARDOSO, A. M. *Ensaio de sociologia do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.
- _____. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação do Estado. In: JACCOUD, L. et al. (Orgs.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p.181-260.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil*, vol.1. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- COSTA, P. V. da. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014, p.289-321.
- DEAN, H. The ethics of welfare-to-work. *Policy and Politics*, v.35, n.4, p.573-589, 2007.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011. p. 1-119. Disponível em:<www.dieese.org.br/livro/2011/livroRotatividade11.pdf>. Acesso em 14 fev.2015.
- DUBAR, C. Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion. In: CHARLOT, B.; GLASMAN, D. (Coord.) *Les jeunes, l'insertion, L'emploi*, Paris: PUF, 1998, p. 30-38.
- DUBET, F. *Le places et les chances: repenser la justice sociale*. Seuil: Paris, 2010.
- DWYER, P. Creeping conditionality in the UK. *Canadian Journal of Sociology*, v.25, n.2, p.261-283, 2004.
- FITOUSSI, J-P., ROSANVALLON, P. *Le nouvel âge des inégalités*. Seuil: Paris, 1996.
- GUIMARÃES, N. A. Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais. In: CAMARANO, A. A. (Org.) *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006, p. 171-198.

_____. "O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)?" *Dados*, v. 54, n. 4, p. 533-568, 2011.

HASENBALG, C. A transição da escola ao mercado de trabalho. In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. (Orgs.). *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: IUPERJ/TopBooks, 2003, p. 147-172.

LANZARA, A. P. Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Texto para Discussão n. 2052*, Brasília: Ipea, p. 1-54, 2015. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2052g.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

LASCOURMES, P.; LE GALES, P. Understanding public policy through its instruments-from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, vol. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

MÉDA, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition*. Paris: Aubier, 1995.

NOZICK, R. *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books, 1974.

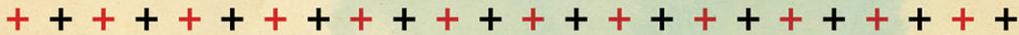
OLIVEIRA, F. *Economia brasileira: crítica da razão dualista*. São Paulo: Cebrap/ Petrópolis: Vozes, 1972.

RIFKIN, J. *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1995.

ROSANVALLON, P. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil, 2008.

SOARES, S. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. *Texto para Discussão n. 1459*, Rio de Janeiro: Ipea, p. 1-20, 2009, Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1459.pdf>. Acesso em 12 fev. 2015.





Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante los gobiernos del Frente Amplio

Labor policies and labor relations during the governments of the Frente Amplio

*Fabián Carracedo

**Luis Senatore

Resumen

Las acciones políticas emprendidas en materia laboral por los gobiernos del Frente Amplio configuraron un mapa de relaciones laborales significativamente opuesto al representado en la década de los noventa de flexibilización y desregulación laboral. En efecto, desde 2005 se observa un proceso de fortalecimiento de las institucionales laborales que ha repercutido en los niveles de ingresos y condiciones de vida de gran parte de la población. En concreto, el presente trabajo tiene como cometido describir las políticas laborales y las relaciones de trabajo a la vista de las transformaciones experimentadas durante los gobiernos de Tabaré Vázquez (2005-2010) y de José Mujica (2010-2015).

Palabras claves: gobiernos del Frente Amplio, políticas laborales, relaciones de trabajo.

Abstract

Political actions undertaken in labor matters by governments of the Frente Amplio configured a map of labor relations significantly opposite to that shown in the nineties by labor flexibility and deregulation. Indeed, since 2005 a process of institutional strengthening labor that has affected income levels and living conditions of much of the population is observed. Specifically, the present work is to describe committed labor policies and labor relations in view of the changes experienced during the governments of Tabaré Vázquez (2005-2010) and José Mujica (2010-2015).

Keywords: governments of the Frente Amplio, labor policies, labor relations.

* Licenciado en Ciencia Política y estudiante de la maestría en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
E-mail: ofcarracedo@gmail.com

** Master of Arts in Philosophy de la Universidad Estatal de Moscú. Docente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
E-mail: luis.senatore@cienciasociales.edu.uy

Introducción

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional se inscribe en el giro político-ideológico ocurrido en la región. Portando un discurso crítico a los legados del proceso neoliberal y orientado a una nueva estrategia de desarrollo favoreció un rol más activo del Estado en la regulación económica, con políticas de estabilidad macroeconómica (monetarias, fiscales, cambiarias) a la par de una agenda de políticas sociales de inclusión y protección social. Particularmente, las reformas emprendidas en estos diez años en materia laboral marcaron un quiebre respecto a la orientación de las políticas laborales aplicadas durante los noventa de desregulación y flexibilización laboral. Contrariamente a las tendencias que abogan por una mayor descentralización e individualización de las relaciones laborales, al cabo de diez años de gobiernos del FA, se produjo un continuo proceso de fortalecimiento de las instituciones laborales con mayor protagonismo del Estado participando y regulando las relaciones laborales, reinstaurando la negociación colectiva tripartita, desarrollando una política de recuperación y de incrementos salariales, de valorización de la función del Salario Mínimo Nacional (SMN) y produciendo una serie de leyes que vienen a ampliar la protección y los derechos de los trabajadores. La consolidación de las instituciones laborales, en un contexto de crecimiento económico a tasas históricas y de generación de empleo, en complementariedad con otras reformas institucionales, incidieron en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

El papel de las instituciones laborales en términos comparados

La adopción de los preceptos neoliberales en la región conllevó la flexibilización y la desregulación laboral generando la precarización de las relaciones de trabajo, una mayor informalidad y desigualdad, a través de la reducción de derechos sociales vinculados al trabajo o al empleo, dándole una mayor discrecionalidad a los empresarios sobre la organización de los procesos productivos y las condiciones laborales, librándolos de corresponsabilidad sobre el sistema de protección social, endosándoles todos los riesgos del mercado a los trabajadores o debiendo recurrir a políticas focalizadas compensatorias ante las pérdidas de los ingresos laborales. A su vez, se promovió un Estado aislado de las presiones y demandas sociales, sustrayendo los canales institucionales de regulación del conflicto distributivo e induciendo la despolitización, desmovilización y debilitamiento del sindicalismo.

El auge de gobiernos de izquierda o progresistas abrieron una nueva etapa de estudios sobre las consecuencias del proceso neoliberal. En tal sentido, recientemente el mercado de trabajo ha adquirido nueva centralidad para comprender las dinámicas de integración y exclusión social en la región (Sojo y Pérez Sáinz, 2002) poniéndose de manifiesto el rol que desempeñan las instituciones laborales (existencia o no de

negociación colectiva, actores sindicales fuertes o débiles, normativas laborales, etc.) en generar o revertir las inequidades sociales (CEPAL, 2010, 2012). En efecto, la dinámica de los mercados laborales influye en varias dimensiones de la desigualdad, sea vía la (re) distribución de ingresos, de las relaciones de poder entre capital-trabajo, los modos de inserción de los trabajadores al mercado de trabajo y en sus oportunidades de acceso a los sistemas de seguridad social.

Como es sabido, los estudios y debates sobre la desigualdad en la región no son nuevos. Sin embargo, cobraron relevancia en la última década en los análisis comparados de las economías políticas de los países desarrollados. Entre las causas más señaladas del aumento de la desigualdad en dichos países, están: los impactos de la globalización, la apertura comercial y financiera, los procesos de deslocalización de las empresas, los avances técnicos-tecnológicos, las presiones fiscales, los recortes en los niveles del gasto público social, los cambios en la oferta y demanda de mano de obra calificada, etc. Asimismo, mientras gran parte de la literatura sobre redistribución y desigualdad se centró sobre las preferencias individuales o en la agregación de intereses y preferencias de los partidos políticos, se ha comenzado a prestar mayor atención al papel que desempeñan los cambios (o no) en las instituciones laborales reconociendo la necesidad de integrar los estudios de los Estados de bienestar con los estudios sobre el mercado de trabajo (Kenworthy y Pontusson, 2005) o entre los de regímenes de producción y los modelos de bienestar (Schröder, 2009).

En esta línea, en la última década aparece una extensa literatura – sobre todo desde de la variedades de capitalismo y la teoría de la regulación – que intenta dar cuenta de cómo determinados arreglos institucionales inciden de diferente forma en los modos de regulación y coordinación del capitalismo. En tal sentido, surgen resultados concordantes (a nivel teórico y empírico), que permiten identificar tipos ideales de sistemas sociales bien diferenciados reproduciendo características propias históricamente construidas en sus trayectorias de desarrollo. Estos modelos tienen formas de coordinación particulares complejas, pero coherentes entre sus instituciones y las diferentes dimensiones de sus políticas (sociales, económicas, laborales, educativas, etc.). Así, las taxonomías de estas configuraciones ideales van desde una simple presentación dicotómica entre economías liberales de mercado y economías coordinadas de mercado (Hall y Soskice, 2002), pasando por tres (Schmidt, 2005), cuatro (Amable *et al.*, 2008; Boyer, 2005; Ebbinghaus, 2000) e incluso cinco (Amable, 2003). A su vez, estas visiones institucionalistas conviven con aquellas que incorporan las interacciones sociopolíticas sobre la diversidad de sistemas sociales (Esping-Andersen y Korpi, 1991; Esping-Andersen, 1993; Korpi y Palme, 2003; Korpi, 2006). A pesar de la diversidad de enfoques teóricos, sorprende el grado de solapamiento entre las distintas de “familias” de países y entre grupos de países donde los mecanismos de reglamentación, así como el grado de intervención del Estado en el mercado de trabajo, varían entre los distintos modelos.

En un extremo, se sitúa el modelo liberal o residual (Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo), que se caracteriza por mercados de trabajo sumamente desregulados y flexibles, para favorecer cambios estructurales rápidos que permitan mantener las ganancias a corto plazo e induzcan a los individuos a su fácil “reciclaje” y desplazarse rápidamente de un empleo a otro (Amable, 2003; Boyer, 2005; Amable *et al.*, 2008). Esto se ve incentivado por una escasa participación del Estado en la protección social bajo el precepto de que las prestaciones sociales no deben disuadir a las personas de la búsqueda de empleo (Palier, 2005). Las relaciones de trabajo se basan en el voluntarismo de las partes configurando un sistema de relaciones laborales descentralizado, las negociaciones se ciñen a nivel de empresas, generando bajas tasas de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva.

En el otro extremo, se ubica el modelo socialdemócrata o escandinavo (Dinamarca, Finlandia y Suecia), nacido de una alianza de clases entre obreros industriales y rurales, unificados en la cúpula por gobiernos socialdemócratas, lograron formar una amplia clase media en torno a los mecanismos de redistribución. Contrariamente a ciertos supuestos, existe una moderada protección del empleo ante la necesidad de hacer frente a la competitividad internacional implicando mayores riesgos para los trabajadores, pero esto se ve compensado por un sistema de protección social amplio y generoso (Amable, 2003; Boyer, 2005; Amable *et al.*, 2008). Cuenta con un sistema consolidado de negociación colectiva de canal único (centralizado y coordinado) sobre un conjunto de cuestiones sociales y económicas con participación institucional sindical en la gestión de los recursos públicos y en las políticas activas de empleo (sistema Ghent), y se articula en base a tasas altas de afiliación sindical y alta cobertura de la negociación colectiva.

En una situación intermedia se ubica el modelo conservador-corporativo y el modelo de los países de sur de Europa o mediterráneo. En el modelo conservador-corporativo (Austria, Bélgica, Alemania, Holanda), existe una mayor protección del empleo que en el modelo liberal y socialdemócrata, dado que el rendimiento del mercado de trabajo y la situación en el empleo determina los niveles de protección social, en tanto las prestaciones sociales se encuentran ligadas al salario y a las cotizaciones realizadas por los trabajadores y empleadores según las diferentes categorías profesionales financiando los sistemas jubilatorios de reparto (Amable, 2003; Freyssinet, 2007; Palier, 2005). Tiene un nivel medio alto de institucionalización de la intervención sindical en la regulación de las relaciones laborales (participación, intermediación y concertación), así como por una negociación colectiva de estructura muy centralizada en unos casos (Austria) y de carácter sectorial (Alemania) y niveles de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva intermedios.

Por último, el modelo mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal). A pesar de compartir características con el modelo continental (seguridad social en base a las contribuciones), presenta características específicas, como: el sesgo hacia las personas de mayor edad, las pensiones representan la mayor proporción del gasto social y las

políticas de compensaciones por desempleo están poco desarrolladas (Palier, 2005). El retraso económico deja subsistir un importante sector informal, que junto con el tipo de especialización productiva y una estructura basada en micro y pequeñas empresas hacen que la protección formal de empleo se encuentre centrada en la permanencia en el puesto de trabajo, lo cual genera niveles moderados de gastos en protección social y que ésta se vea orientada al “alivio” de la pobreza y centrada en los retiros (Amable, 2003). Se caracteriza por un pluralismo sindical mayor y una menor institucionalización de su intervención, así como por modelos de negociación más fragmentada y de doble canal (a nivel de empresas y negociación sectorial), pero con cobertura universal de la negociación colectiva.

En cualquiera de los modelos el sostenimiento de un alto nivel de protección social aparece condicionado por la capacidad de mantener un alto nivel de empleo (Palier, 2005:14). Asimismo, con excepción del modelo neoliberal el resto mantienen estructuras institucionales de coordinación entre los empresarios, sindicatos y el Estado. En efecto, dentro de las instituciones del Estado de Bienestar, como lo son las instituciones laborales, los recursos que los actores controlan en las relaciones laborales y sobre los mercados de trabajo, son de importancia clave para su participación en los resultados del conflicto distributivo (Korpi, 2003; 2006). Es así que en el pasado, los niveles de movilización obrera y el acceso al poder de los partidos de izquierda (socialdemocracia), el efecto de los sistemas electorales proporcionales, el grado de corporativismo, la densidad sindical y la centralización de la negociación salarial, constituyeron el determinante principal de la talla y del carácter más o menos redistributivo de los Estados de Bienestar (Bradley *et al.*, 2003; Gourevitch, 2003; Iversen y Soskice, 2006, 2009; Kenworthy y Pontusson 2005; Rueda y Pontusson, 2000).

En efecto, en estos últimos tiempos queda en evidencia que las instituciones laborales son determinantes importantes en las diferencias entre países en sus niveles de desigualdad (Baccaro, 2008). Se constata que aquellos países con sistemas de negociación colectiva con mayor grado de centralización-coordinación y altas tasas de sindicalización se asocian con una menor desigualdad económica (Wallerstein, 1999, Rueda y Pontusson, 2000; Bradley *et al.*, 2003; Pontusson, Rueda y Way, 2002); registrando mayores tasas de empleo y bajas de desempleo con inequidades salariales menores que los sistemas descentralizados y menos coordinados (Aidt y Tzannatos, 2002; Baccaro, 2008; Bradley y Stephens, 2007; OCDE, 1997); generando salarios relativamente más altos para los trabajadores menos cualificados (Aidt y Tzannatos, 2002); todo reforzado con cuán extensa sea la cobertura de los convenios colectivos (Traxler y Brand, 2009).

En síntesis, a pesar de los diferentes abordajes teóricos que atienden la diversidad de los sistemas sociales, se destaca que – contrariamente a las tesis que sostienen la convergencia incondicional hacia el modelo neoliberal – los países aún pueden encontrar soluciones que le son propias en sus trayectorias y modelos de desarrollo. En esta tentativa se ha clasificado a la región como un capitalismo jerárquico en el que

predominan las grandes empresas (nacionales y extranjeras), con mercados laborales fragmentados, poco regulados, grandes reservas de trabajadores poco calificados y baja densidad sindical (Schneider y Karcher 2010; Schneider 2009; Schneider y David Soskice, 2009). Empero, a pesar de este planteo generalizable para la región latinoamericana, no consideran las particularidades regionales obviando la posibilidad de coexistencia de varios tipos de capitalismo o modelos de desarrollo (Bizberg, 2015; Boschi y Gaitán, 2009). Por lo tanto, se corren ciertos riesgos de extrapolar estas teorías a un contexto de capitalismo periférico caracterizado por una elevada heterogeneidad estructural, con mercados de trabajo segmentados, altos grados de informalidad, donde conviven sectores de alta productividad y elevados niveles de remuneración, con sectores más numerosos de productividad intermedia y baja con trabajadores con niveles reducidos de remuneraciones generando una desigualdad estructural de la distribución de los ingresos.

Legados y trayectoria de las reformas neoliberales en Uruguay

Como la mayoría de los países de la región, Uruguay enfrentó los embates del proceso neoliberal de reestructuración económica y productiva promovido por los organismos financieros internacionales (FMI, BM, etc.) y sostenidos políticamente por coaliciones políticas y socioeconómicas internas. Sin embargo, la trayectoria de los países ha demostrado que existen distintos grados de liberalización económica siempre dependientes de los arreglos institucionales de cada país (Thelen, 2014). Si bien en Uruguay el proceso de liberalización comienza durante la década del setenta y toma mayor empuje a partir de los noventa – durante los gobiernos del Partido Nacional y del Partido Colorado – su impulso fue gradual y de manera heterodoxa a diferencia de la radicalidad adoptada en otros países como Chile o Argentina. La moderación del proyecto de reformas no significó una transformación radical de la matriz de protección social, sino que varias áreas del sistema solo estuvieron sujetas a ciertas recalibraciones (Antía *et al.*, 2013). Esto ha significado que Uruguay mantenga un sistema de protección social – aún con ciertos criterios liberales – con un perfil estatal proteccionista (Martínez Franzoni, 2007) o conservando a resguardo elementos de su estructura de estratificación corporativa (Filguera 2005). Sin embargo, la liberalización alcanzó su mayor despliegue sobre el mercado de trabajo: a) con la constitución de nuevas formas de contratación (tercerizaciones, subcontrataciones, arrendamientos de obra, etc.), con el propósito de esconder o disfrazar relaciones de dependencia bajo la denominación de “trabajo autónomo”; b) con el retiro del Estado de la negociación salarial tripartita –con la evidente descentralización – quedando la determinación salarial y las condiciones de trabajo libradas al libre juego de las partes; y c) a nivel político-institucional donde el Estado asume una actitud pasiva o la no acción como política laboral re trayendo las funciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a un papel marginal dentro de la institucionalidad estatal. En suma, las políticas

de liberalización económica y su impacto sobre la estructura productiva, agudizaron la heterogeneidad y segmentación del mercado de trabajo, lo cual conjuntamente con el debilitamiento de las institucionales laborales, condujeron a una “remercantilización” (Pierson, 2006) de las relaciones de trabajo repercutiendo negativamente sobre los trabajadores y en la organización y representación del movimiento sindical.

Hacia un nuevo paradigma de relaciones laborales

La situación de partida del primer gobierno del FA era de fuertes restricciones socioeconómicas. La recesión iniciada en 1998 y su corolario en la crisis de 2002, dejaron atrás las supuestas bondades del modelo económico cuyas consecuencias significaron el aumento de la deuda por el 100% del PBI y su caída en el orden del 11%, la pérdida del salario real en más del 25 %, el desempleo rayó un valor máximo de 19 % (primer trimestre de 2002), la pobreza se elevó al 40 % en 2004, con más de 100 mil personas en situación de indigencia, la informalidad como no registro a la seguridad social rayó el 41 % y la desigualdad del ingreso medida por el índice de Gini alcanzó 45,3. En tal sentido, como parte de la plataforma de gobierno y con el fin de revertir los efectos de la crisis se desplegaron una serie de reformas a nivel institucional y en diferentes áreas de políticas sectoriales de corte distributivo y redistributivo como: a) la tributaria que incorpora un régimen de tasación progresivo; b) la reforma de la salud ampliando su cobertura a una mayor parte de la población; c) en la seguridad social con la extensión y creación de prestaciones; y d) la reinstitucionalización de la negociación colectiva tripartita; e) a la par de políticas de transferencias de rentas (condicionadas o no), tendientes a reducir la pobreza y la exclusión social.

Particularmente en materia laboral, el gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010) se caracterizó por su impulso reformista, mientras que el de José Mujica (2010 – 2015) tuvo por delante el desafío de asentar la nueva institucionalidad laboral. En concreto, al cabo de una década de gobiernos del FA, existe un quiebre político-ideológico e institucional en la orientación de las políticas laborales y relaciones de trabajo respecto a las implementadas durante la década de los noventa. En esta línea, el Estado retoma mayor protagonismo en materia políticas laborales que se ve reflejado: a) en la jerarquización del rol del MTSS fortaleciendo sus capacidades institucionales, readquiriendo iniciativa política y capacidades de regulación; b) con la restauración de los Consejos de Salarios (CCSS), como mecanismo de negociación colectiva tripartita, incorporando a sectores históricamente excluidos como el rural y el servicio doméstico, y haciéndola extensiva bipartitamente a toda la administración pública; c) desarrollando una política activa de recuperación y crecimiento salarial, con diferenciales para los sectores con salarios más sumergidos y de valorización del papel del SMN; y d) una alta producción en materia de leyes de protección de los trabajadores (individuales y colectivos) y que amplían sus derechos sociales. Por otra parte, se fortalecieron las políticas activas de mercado de trabajo, sobre todo para

aquellos sectores más vulnerables y con mayores problemas de inserción laboral (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.) y se crearon iniciativas de respaldo a proyectos productivos de asistencia a empresas autogestionadas o de unidades productivas recuperadas por los trabajadores.

A pesar de la situación de partida, los gobiernos del FA contaron con ciertas condiciones favorables para llevar adelante su proyecto político. En el plano económico, desde 2004 Uruguay comienza una etapa de constante crecimiento económico (aún crisis mundial de 2008-09 mediante), favorecido por un contexto económico internacional de incremento de los precios de los *commodities*, por el aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) y el crecimiento de la demanda del mercado interno que impulsaron un mayor dinamismo del mercado de trabajo. En el plano político, ambos gobiernos del FA contaron con mayorías parlamentarias en ambas cámaras dándole un amplio margen de acción (por ejemplo, el sancionar leyes ordinarias y especiales) para llevar adelante sus reformas político-institucionales. En lo societal, los vínculos del partido de gobierno con el movimiento sindical permitieron configurar un escenario de cooperación o de “apoyo medurado” para la consecución del proyecto político de los dos gobiernos del FA. Esto último resultó significativo, particularmente durante el período de Tabaré Vázquez, en tanto era la primera experiencia del FA en el gobierno nacional, donde tuvo que hacer frente a las demandas del movimiento sindical, debiendo guardar a su vez una mirada sistémica de los intereses de la sociedad. A la inversa, el sindicalismo tuvo el desafío de enfrentarse a un gobierno de un partido “amigo”, pero defendiendo, al mismo tiempo, su condición clasista y su autonomía respecto a los partidos políticos.

En el marco del llamado al Diálogo Social, el primer gobierno del FA conformó ámbitos de deliberación, participación y de negociación de políticas en materia laboral. Por un lado, se creó – sin norma expresa – el Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades y se reglamentó el Consejo de Economía Nacional (CEN)¹ intentando simular ensayos europeos o regionales (el CEDES, por ejemplo)² de involucrar a los principales actores sociales en la orientación de las políticas de desarrollo. Sin embargo, ambas instancias tuvieron una breve proyección. El primero cesó con el retiro de los empresarios frente a la aprobación de normas laborales que no les eran favorables y, en el segundo caso, se restringió a meros pronunciamientos referidos a la creación de empleos y reducción de la informalidad. A diferencia de lo sucedido a nivel del diálogo social, allí donde se daría la puja (re)distributiva, existió una jerarquización de los temas adquiriendo otra densidad política y socioeconómica, mayor verticalidad e intervención del Estado en la regulación de las relaciones laborales constituyendo una serie núcleos neocorporativos, intermediando y reordenando las relaciones capital-trabajo (Carracedo, 2010).

Entre las medidas políticas más importantes tomadas por el primer gobierno del FA se encuentra la reinstitucionalización de los Consejos de Salarios (CCSS), como mecanismo de negociación colectiva tripartita. Asimismo, se instituyó el Consejo

Superior Tripartito (CST), con la finalidad de clasificar los distintos grupos y subgrupos de negociación por sectores o ramas de actividad y se creó el Consejo Bipartito (CB) cubriéndose casi todos los organismos e instituciones del Estado en distintos grupos y niveles de negociación: superior, sectorial y por cada organismo, tanto a nivel nacional como departamental. A su vez, se conformó en el Consejo Tripartito Rural (CTR) y se anexaron a los CCSS el sector del servicio doméstico. Lo relevante de esto último es que hasta entonces los salarios eran fijados por decreto del Poder Ejecutivo e incorpora a la negociación colectiva tripartita un segmento poblacional tendencialmente vulnerable, con altos grados de informalidad, de bajos ingresos, sometida a una fuerte dependencia y discrecionalidad en las relaciones patrón-empleado, en entornos físicos laborales aislados, con dificultades para ejercer sus derechos (como a la sindicalización) y expresar sus reivindicaciones. A la par, se procedió a jerarquizar institucionalmente y a recomponer las capacidades estatales del MTSS – sumamente reducidas durante los noventa – invirtiendo en infraestructura física y en recursos humanos, para mejorar su capacidad regulatoria y como rector de la nueva orientación de las políticas laborales.

Los dos gobiernos del FA retomaron una tradición – olvidada durante la década de los noventa – de producción de normas de protección individual de los derechos de los trabajadores, pero cortaron el abstencionismo en materia de derecho colectivo que dejaba un amplio margen a la creación doctrinal y jurisprudencial (Ermida, 2008; Rossi, 2006). En efecto, desde 2005 a la fecha, se llevan aprobadas más de sesenta leyes con componentes laborales y vinculadas a la seguridad social, entre las que se destacan: la ley que modifica el plazo de prescripción de los créditos laborales; la que abrevia el plazo de los juicios laborales; la ley de tercerizaciones que regula la descentralización empresarial estableciendo las responsabilidades (subsidiarias y solidarias, los aportes a la seguridad, social, etc.) entre las empresas que toman mano de obra tercerizada; la ley que regula el trabajo doméstico; la que establece el régimen laboral del sector rural; y las leyes que lo hacen para el personal dependiente en varias otras ocupaciones (gastronomía, hotelería, enfermería, etc.); la ley de acoso sexual en el ámbito laboral; la ley de subsidio maternal y paternal; la de no discriminación a los afrodescendientes; la prohibición de solicitar a las mujeres un test de embarazo para acceder a un empleo; la ley de responsabilidad penal empresarial, etc.

En el plano del derecho colectivo, se produjo un giro abandonando la práctica de autorregulación y autonomía de los actores de las relaciones laborales. Esta tendencia se tradujo en los decretos que regulan la ocupación de los lugares de trabajo (en sector privado y público), como modalidad del derecho de huelga³, la ley que tutela la libertad sindical⁴, la ley de negociación colectiva para el sector público y la ley que crea el Sistema de Negociación Colectiva del sector privado. Esta última ley no sustituye a los CCSS, sino que coordina institutos ya creados y constituye el marco institucional para desarrollar la negociación colectiva a distintos niveles. Se establece al CST como órgano de coordinación y gobernanza atribuyéndole, entre otras funciones, la clasificación de los grupos de negociación por rama de actividad, asesorar el Poder

Ejecutivo en casos administrativos, pronunciarse en temas vinculados a los niveles de negociación tripartita y bipartita, etc. Le siguen los CCSS a nivel tripartito como pilar de las relaciones laborales, luego la negociación bipartita a nivel de rama de actividad y, por último, la negociación por empresa, con la particularidad que las negociaciones a niveles inferiores no pueden disminuir los mínimos acordados en los convenios colectivos a un nivel superior. A su vez, deja abierta la vigencia de los convenios colectivos hasta que otro lo sustituya (su ultraactividad) e introduce las formas y mecanismos de prevención y solución de conflictos (cláusula de paz), donde las partes se comprometen a no realizar medidas de fuerza durante la vigencia del convenio colectivo, exceptuando las medidas sindicales que sean de carácter nacional. Por último, entre los aspectos más innovadores, a diferencia de las anteriores etapas, el Poder Ejecutivo ya no cuenta con el monopolio de convocar los CCSS, siendo ahora potestad de cualquiera de los actores (gobierno, empresarios y/o movimiento sindical) y pierde cierto grado de intervención o regulación sobre la determinación salarial al sustituirse las antiguas "pautas" por "lineamientos" salariales y lo convenido tripartitamente ya no requiere de un decreto del Poder Ejecutivo para su homologación.

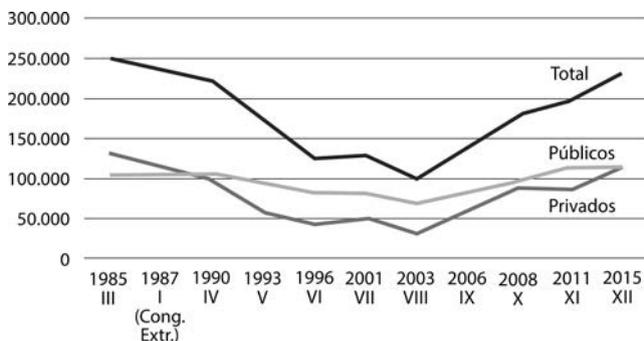
Los impactos de las reformas laborales en los actores

La reinstalación de la negociación colectiva trajo consigo nuevas reglas de juego para los actores de las relaciones laborales. Al cabo de diez años, los CCSS como eje central de la institucionalidad laboral, no sólo establecieron el marco de regulación y coordinación entre gobierno, PIT-CNT y las cámaras empresariales, sino que han cumplido una función política democratizando las relaciones de trabajo, una función económica al intervenir en la distribución primaria del ingreso y una función social, canalizando, administrando y dirimiendo el conflicto surgido de la puja distributiva capital-trabajo; incluso incorporando en los convenios colectivos cláusulas que vienen a extender derechos ya consagrados por la legislación (como aconteció en algunas ramas de actividad donde se otorgaron regímenes especiales de licencia maternal y paternal) (Carracedo y Senatore, 2013).

Como en otras etapas, la negociación colectiva de carácter centralizado (sectorial y/o rama de actividad) reestructuró de igual modo la acción y organización colectiva de las cámaras empresariales y del movimiento sindical. Tanto empresarios (aunque sin cifras exactas) y PIT-CNT, vieron recomponer sus respectivas filas. La cercanía ideológica del partido de gobierno, las normas que protegen y garantizan la libertad sindical, y ciertos incentivos selectivos y colectivos institucionales (ámbitos especializados de gestión política tripartita) permitieron la reconstitución del movimiento sindical. A las reformas realizadas en el plano laboral, se sumó la adscripción de representantes del movimiento sindical a segmentos de corte neocorporativo en áreas matriciales del Estado como en la salud, la educación, en la seguridad social y en la regulación del mercado de trabajo⁵, que le confirieron al PIT-CNT *status* de actor sociopolítico,

atributos de poder, de representación y representatividad; bienes materiales y simbólicos; y consolidar su organización al atraer nuevos y fortalecer viejos sindicatos. En efecto, al cabo de diez años el PIT-CNT vio engrosar sus filas con el crecimiento de su densidad sindical, pasando en 2005 de 120 mil a cerca de 400 mil afiliados en 2015.

Gráfico 1. Afiliados cotizantes a los Congresos del PIT-CNT (1985 – 2015)



Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por la Comisión de Poderes de los Congresos del PIT-CNT

El fortalecimiento del movimiento sindical le confirió recursos de poder y capacidad de veto en el sistema político. Durante el gobierno de Tabaré Vázquez, el PIT-CNT logró mantener su potencial de control y mediación de la estructura sindical conteniendo las acciones *freeriding*, ordenando las relaciones entre cúpula y las “nuevas bases” sindicales (más heterogénea y más joven, sin acervo sindical, menos politizada y con objetivos cortoplacistas) y acotando las acciones de los sectores minoritarios más radicalizados, prevaleciendo las posiciones tendientes a compromisos y actitudes responsivas ante lo que era la primera experiencia de la izquierda en el gobierno (Carracedo y Senatore, 2013)⁶. Sin embargo, durante el gobierno de José Mujica, dentro de la interna sindical se dieron una serie de confrontaciones asociadas a cambios en la correlación de fuerzas entre aquellos sectores más cercanos al gobierno – pero pronunciando su autonomía de clase – y quienes asumen posiciones más radicalizadas (Carracedo y Senatore, 2013). Estas diferencias a la interna del PIT-CNT se vienen procesando desde hace tiempo, pero encontraron su punto más alto durante el gobierno de Mujica donde los sectores más críticos al corte y al alcance las políticas del FA lograron mayor representación (Méndez y Senatore, 2012). El aumento de la conflictividad se debió a cierto *desdibujamiento* de los lazos de afiliación cruzada entre tendencias políticas o agrupamientos internos sindicales y sectores políticos del FA, sumándose el pasaje de muchos dirigentes de larga trayectoria sindical a cargos de gobierno (significando una pérdida en el acervo y transferencia de la experiencia y cultural sindical). A su vez, el gobierno de José Mujica no contó con el impulso reformista del primer gobierno del FA, cambiando los temas y los objetos de intercambio político con el PIT-CNT,

coadyuvado por un estilo de conducción presidencial y gestión de gobierno de Mujica, que en ocasiones alimentó tensiones, principalmente con los sindicatos del sector público.

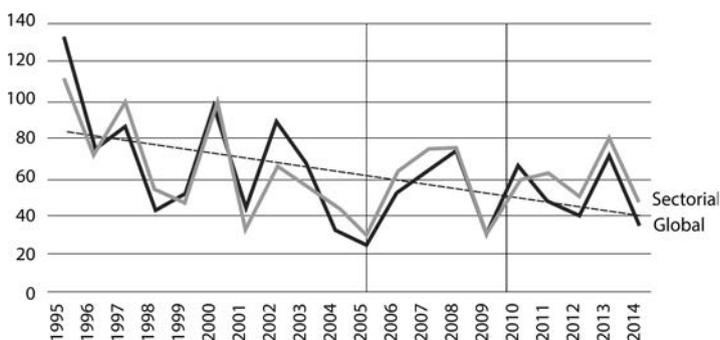
Por otra parte, la nueva normativa laboral fue la causa mayor de enfrentamientos entre el gobierno y empresarios. Se acusó a los gobiernos del FA de perder neutralidad, de torcer la “balanza” en favor de los sindicatos y no tomar en consideración su posición y sus demandas, sosteniendo que las nuevas leyes laborales, junto con la reincorporación de la negociación colectiva tripartita, serían elementos que aumentarían las rigideces del sistema provocando desempleo, aumento de la inflación, caída de la productividad, de la competitividad, etc., repercutiendo todo sobre el nivel general de la economía. Lo cierto es que la nueva normativa laboral viene a romper la prevalencia empresarial, creando un marco de garantías a las negociaciones intentando minimizar relativamente la asimetría natural entre capital y trabajo. Por ello, las normas más objetadas por el empresariado, fueron aquellas que limitaban la libre disposición de mano de obra y/o evasión de las responsabilidades patronales como factor de reducción de costos (ley de tercerizaciones) o la permisividad de acciones antisindicales (ley de libertad sindical).

El punto más álgido de tensión entre gobierno y cámaras empresariales, sucedió durante el gobierno de Mujica, cuando éstas interpusieron ante la OIT una queja sobre la nueva ley de negociación colectiva, por entender que va en contra de los convenios N° 87 sobre libertad sindical y los convenios N° 98, N° 144 y N° 154 sobre negociación colectiva y consultas tripartitas. A instancias de la OIT y sus recomendaciones se realizaron varias consultas y negociaciones entre el gobierno, el PIT-CNT y las cámaras empresariales con el fin de consensuar un proyecto modificativo a la ley. Tras un frustrado acuerdo en Ginebra y una visita técnica de la OIT en Uruguay en 2011, la etapa de negociaciones con el PIT-CNT y las cámaras empresariales se dio por finalizada en setiembre de 2012. Así, tras dos años de negociaciones, el Poder Ejecutivo resolvió enviar al Parlamento cambios a la ley según las observaciones del Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT, que aún se encuentra en trámite parlamentario y se ha mantenido como frente de conflicto durante el tercer gobierno del FA amenazando las cámaras empresariales de interponer nuevamente una queja ante la OIT, lo cual incluiría a Uruguay en una “lista negra” colocándolo en pie de igualdad con otros países donde no se respetan los derechos laborales, las libertades sindicales o que registran asesinatos de los dirigentes sindicales. Sin embargo, los empresarios decidieron no reactivar la queja o dejar en suspenso teniendo en cuenta que el presidente Tabaré Vázquez fue convocado como invitado de honor para abrir la 106 Conferencia de la OIT en junio de 2017 y, donde al mismo tiempo, se comprometió a solicitarle al organismo internacional asesoramiento técnico para continuar el proceso de negociación entre representantes de los trabajadores, empresarios y el Estado. En concreto, es un tema abierto, no resuelto donde será difícil lograr un consenso dado que los empresarios procuran que la negociación colectiva se realice a nivel bipartito ahí donde la fortaleza

de los sindicatos y trabajadores es menor, y que se regule el derecho huelga (yendo en contra de una larga tradición uruguaya de autoregulación del conflicto), debilitando así los mecanismos reivindicativos de los sindicatos. Por su parte, el PIT-CNT rechazan de plano cualquier modificación a la ley de negociación colectiva y la regulación de la huelga entendiendo que sería un retroceso en los derechos adquiridos de todos los trabajadores.

A pesar que la conflictividad laboral fue en aumento durante los dos gobiernos del FA, se mantuvo por debajo al período anterior a 2005 de no funcionamiento de los CCSS. Como se observa en el gráfico, los picos de conflictividad se encuentran ligados a determinadas coyunturas. En primer lugar, es de esperar una mayor conflictividad al inicio de cada gobierno dado que se presenta el presupuesto quinquenal y cuando se realiza la última rendición de cuentas. En segundo lugar, también sucede en los momentos previos a las rondas de negociación salarial en los CCSS, para posteriormente descender al final de cada gobierno.

Gráfico 2. Índice de conflictividad laboral promedio anual (Base 2000=100)



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica

Los resultados del fortalecimiento de las instituciones laborales

Sin embargo, allí donde se daba la puja distributiva los resultados fueron más positivos. Entre 2005 y 2015 se realizaron cinco rondas de negociaciones en los CCSS. La dinámica para aprobar los convenios colectivos es someterlos a votación entre el gobierno, empresarios y sindicatos. En concreto, en dicho período se destaca el número de convenios colectivos aprobados de forma consensuada tripartitamente promediando el 86 %, luego los acuerdos en mayoría cercanos al 10 %, destacándose que en varias oportunidades los representantes del gobierno votaron casi de igual modo en favor de los empresarios, como de los representantes de los trabajadores.

Luego de diez años de funcionamiento de los CCSS y tras una política de recuperación y de crecimiento salarial, los salarios reales medios registraron un

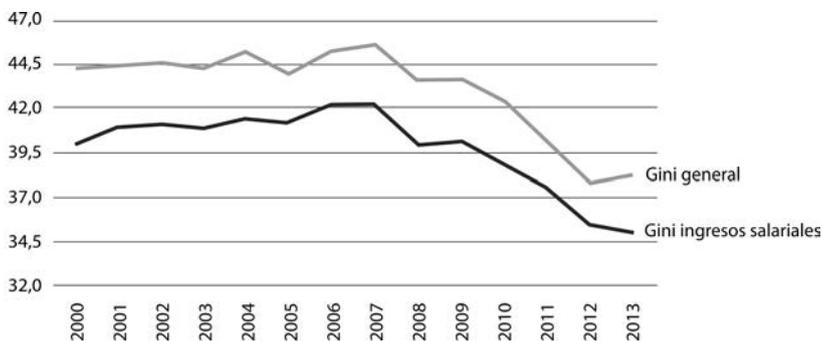
aumento acumulado cercano al 52% permitiendo sobrepasar los niveles previos a la crisis de 2002, y manteniendo un línea de aumento continuo del SMN, pasando de \$ 2.050 pesos en 2005, hasta alcanzar los \$ 10.000 pesos en 2015, representando un incremento nominal de 390 % y más de 130 % en términos reales. Aunque los términos negociados en los CCSS se centran principalmente sobre el salario, progresivamente se incorporaron otras temáticas en los contenidos de los convenios colectivos. Al presente, el 67% de los convenios colectivos incorporan una cláusula de género de los cuales el 44 % incorpora la normativa vigente y 52 % una cláusula específica (MTSS, 2014). Al mismo tiempo hay un aumento de las cláusulas relativas a garantizar la paz laboral (77 %), a través de mecanismos de prevención de conflictos y los que incorporan cláusulas de salvaguarda (75 %), que permiten redefinir lo pactado en los convenios ante una situación adversa de la economía.

En otro plano, los avances en materia de seguridad social y de normas de protección de social, según el Índice Global de los Derechos elaborado por la Confederación Sindical Internacional (2014) que evalúa los países donde los derechos de los trabajadores están mejor protegidos, sitúa a Uruguay a la altura de países como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia o Francia, entre otros. Asimismo, la incorporación de los trabajadores rurales y del servicio doméstico a la negociación colectiva tripartita y su ampliación en el sector público incidieron en el aumento de la densidad sindical y en el nivel de cobertura de la negociación colectiva. En efecto, mientras que la tasa de sindicalización durante los noventa, en promedio no superaba el 20 %, en 2016 se elevó al 31 % sobre el total de los asalariados, lo cual en términos comparados coloca a Uruguay, por encima de países como Alemania (25 %), España (16 %), Reino Unido (25 %) o lejos de Chile (14 %). En tanto, el principio de universalidad *erga omnes* de los convenios colectivos permitió que la cobertura de la negociación colectiva pasara del 20 % a prácticamente al 90 % de los asalariados, lejos de Chile (11%) y por arriba de Dinamarca (83 %) o cercano a los valores de Francia (90 %), de Finlandia (93 %) o de Suecia (93 %).

El mercado de trabajo es el principal vínculo con el sistema de seguridad y protección social, siendo un ámbito específico para que el crecimiento económico se vea reflejado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Por lo tanto, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para la generación de empleo, el descenso del desempleo y de la informalidad, y para lograr la reducción de la pobreza o que conlleve mejoras en estructura distributiva. En efecto, entre 1991 y 1998 el crecimiento económico tuvo una tasa acumulada de 4,3 % con una tasa de desempleo mínima de 8,3 % en 1993, un nivel de pobreza promedio de 18 % y el índice de Gini se situó en 43,8, al final del período. En cambio, al cierre del gobierno de Mujica, el PBI lleva más de una década de crecimiento ininterrumpido a una tasa promedio de 5,5 % (2004-2014), y a diferencia del período anterior, conllevó una mejora significativa de los indicadores del mercado de trabajo (alcanzando registros históricos en 2011), cerrando al 2015 con niveles de ocupación de 60 % y de participación laboral de

64 %, con una tasa de desempleo de 7,5 % y un nivel de no registro a la seguridad social de 25 %, coincidiendo con un nuevo descenso de la pobreza a 9,7 %. Todo esto estuvo acompañado por una reducción de la desigualdad expresada, ya sea a través del índice de Gini alcanzado un registro de 38,1 en 2014, ya sea considerando la relación entre el primer decil de ingresos respecto del ingreso medio de aquellos ubicados en el último decil (ratio D1/D10), mostrando su disminución de 19 en 2004 a 12 en 2013, o ya sea por una mayor participación del salario en el PBI, pasando de representar en 2005 el 28,6% al 39,9% en el 2011 (Burdin, *et al.*, 2014). En síntesis, como se puede observar en el siguiente gráfico los niveles de desigualdad tuvieron un pronunciado descenso a partir de 2010 y fueron acompañados por una reducción de las desigualdades salariales.

Gráfico 3. Evolución de la desigualdad y la desigualdad de ingresos salariales, 2001-2013



Fuente: INE y Amarante, Arim, Yapora (2015)

Las reformas en materia laboral no solo repercutieron sobre el ámbito estricto del mercado de trabajo, sino que tuvieron cierto impacto sistémico. En términos de la relación salarial (Boyer, 1998) o de complementariedades institucionales las instituciones no son estáticas e interactúan en un marco más amplio, la influencia o la existencia de una institución – o la forma particular que toma en un dominio determinado – refuerza la presencia, el funcionamiento o eficiencia de otra institución en otro dominio (Aoki, 1994; Hall y Soskice, 2001; Amable, 2003).

La reinstitucionalización de la negociación colectiva y el fortalecimiento del salario mínimo jugaron un papel relevante sobre la estructura salarial, sin embargo, en interacción con otras reformas político-institucionales, permitieron un descenso de la informalidad. En primer lugar, el fortalecimiento de la capacidad inspectiva del MTSS (retomando la iniciativa en seguridad social), con las acciones realizadas por el Banco de Previsión Social (BPS) y los cruces de información con la Dirección Nacional Impositiva (DGI), permitieron el aumento del número de personas registradas en el BPS, pasando de 916.147 en 2004 a 1.482.933 puestos cotizantes en 2013. A ello se

agregan los incentivos que generaron los CCSS instituidos para el sector rural y del servicio doméstico regulando los salarios y las condiciones de trabajo de sectores históricamente postergados con niveles altos de informalidad. Por otra parte, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en 2007, que amplía la cobertura de salud a la familia (hijos y eventualmente cónyuge) de los trabajadores que realizan cotizaciones a la seguridad, puede haber incidido en que los trabajadores regularizaran su situación en "negro" ante sus empleadores (Miranda *et al.*, 2014; Amarante *et al.*, 2015). Por último, en lo que refiere a la informalidad, la reforma en el monotributo y la creación del monotributo social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) amplió la adhesión de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social. En suma, la caída del no registro a la seguridad social, principalmente sobre los asalariados y la baja del subempleo, permitieron que el empleo sin restricciones haya crecido del 55 % en 2004 a 73 % en 2014.

En síntesis, la reinstitucionalización de la negociación colectiva de carácter sectorial y mayor coordinación en la determinación salarial, la política expresa de incrementos del SMN con su potencial distributivo y sirviendo como nivel referencia para los trabajadores del sector informal y el aumento de la formalización tuvieron incidencia en la reducción de la pobreza y de la desigualdad (Alves, *et al.*, 2012; Amarante *et al.*, 2015; Perazzo *et al.*, 2013).

Hacia un mayor protagonismo de las políticas activas de empleo

El crecimiento experimentado en esta década conjuntamente con la generación de empleo y bajas tasas de desempleo develaron las dificultades de armonizar la demanda con la oferta laboral ante la insuficiencia de cualificaciones de la fuerza de trabajo. En tal sentido, se impulsaron con mayor énfasis políticas activas del mercado de trabajo, principalmente las que refieren a la capacitación y formación profesional de los sectores que presentan mayores problemas de inserción al mercado de empleo: jóvenes, mujeres, trabajadores poco cualificados, vulnerables o en situación de pobreza, etc. En esta línea se creó el INEFOP, como persona de derecho público no estatal y de conformación tripartita, como referente principal en la ejecución de las políticas de capacitación y formación profesional con el fin de mejorar la inserción laboral y empleabilidad de los trabajadores, a la vez atendiendo determinados requerimientos de las empresas. En paralelo, dentro del reordenamiento institucional se formó en la órbita del MTSS la red de Centros Públicos de Empleo (CEPE), para descentralizar y llevar a nivel de territorio servicios de información, orientación e intermediación laboral. Intentando enmarcar distintas realidades referidas al empleo y la formación profesional se convocó al Diálogo Nacional por el Empleo (2012-2013)⁷. Entre los principales ejes temáticos se incorporó la problemática de inserción laboral de los jóvenes. Si bien, el desempleo entre menores de 25 años descendió desde el

28 % en 2006 al 19 % en 2014, aún se encuentra lejos de la tasa de desempleo global. En tal sentido, se creó en 2010 la Unidad de Empleo Juvenil dentro del MTSS, con el fin de intervenir sobre el déficit de las políticas públicas en materia de juventud. El corolario de dicha experiencia fue la presentación y aprobación por unanimidad en el Parlamento de la Ley de Empleo Juvenil (N° 19.133). Entre sus disposiciones establece una serie de subsidios y beneficios tributarios en distintas modalidades de contratación, haciendo centro en el fomento de las prácticas de capacitación y de formación. Una modalidad está dirigida a la primera experiencia laboral, en el sector público o sector privado, para jóvenes de 15 a 24 años. Otra, para jóvenes hasta 29 años, egresados de las diferentes opciones educativas y formación profesional, para atender la práctica laboral vinculada a su titulación. Otra, implica mecanismos de trabajo protegido para personas menores de 30 años, desempleados y pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad. Así también, se busca fomentar los emprendimientos juveniles, dirigidos por jóvenes o cuya dirección esté compuesta por un 51% de jóvenes, entre 18 y 29 años y la antigüedad del emprendimiento no sea mayor a 5 años.

En otro plano, en sintonía con los preceptos del presidente José Mujica, se creó en 2011 el Fondo de Desarrollo Social (FONDES) conformado por el 30 % de las utilidades del Banco República (BROU), para la financiación de emprendimientos autogestionados y para empresas recuperadas por los trabajadores, diferenciándose de aquellos fondos que apoyan a las micros y pequeñas empresas. Su objetivo es sostener económicamente proyectos productivos que carecen de poco apoyo a nivel crediticio y por parte de las políticas públicas. Ante ciertas críticas de los empresarios y de los partidos de oposición respecto al destino de los recursos económicos y la viabilidad de los proyectos, en 2015, se promulgó la Ley N° 19.337 (diferiendo en algunos aspectos con la idea o proyecto inicial del presidente MUJICA), con la intención generalizada de institucionalizar el FONDES que será administrado por dos particiones: la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE) y el INACOOP. Estos fondos estarán dirigidos a cooperativas en distintas modalidades, empresas autogestionadas por sus trabajadores y emprendimientos de la economía social y solidaria.

A modo de síntesis

A pesar de ciertos malos augurios iniciales por parte de los empresarios y de los partidos de la oposición que sostenían que la negociación colectiva tripartita, la política de crecimiento salarial y la expansión de normas de protección a los trabajadores conllevarían efectos negativos en el dinamismo del mercado de trabajo y afectaría en los niveles de crecimiento económico, al cabo de diez años de gobiernos del FA, se observa un escenario de fortalecimiento de las instituciones laborales – en complementariedad a otras reformas político-institucionales – repercutiendo en

la mejora de varios indicadores socioeconómicos posicionando al país entre los de menor nivel de pobreza y desigualdad de la región.

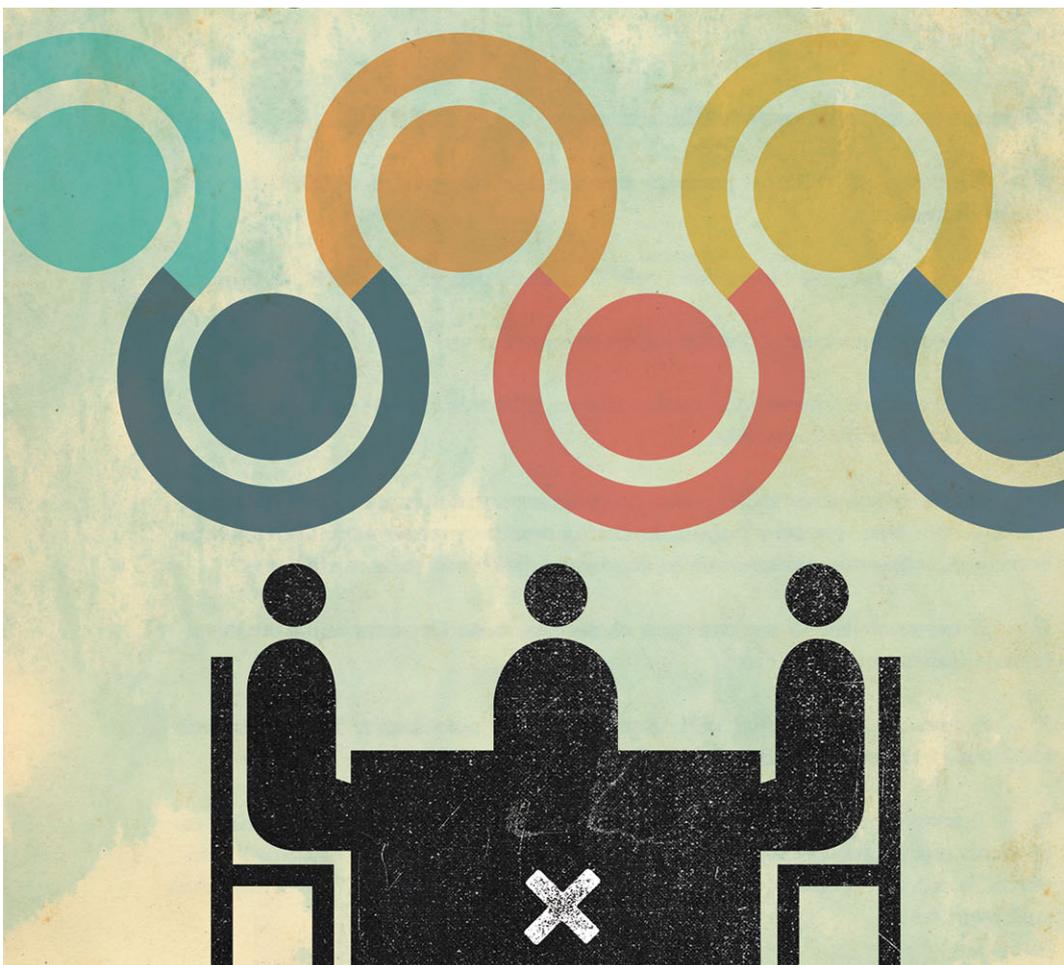
Las reformas institucionales y las acciones políticas implementadas permiten afirmar que nuestro país se encuentra en un proceso afianzamiento de un nuevo paradigma en materia de políticas y relaciones laborales. En efecto, tomando las principales dimensiones analíticas para caracterizar los sistemas de relaciones laborales, en nuestro caso se evolucionó de un modelo liberal (flexibilización laboral, descentralización de la negociación colectiva con baja cobertura y densidad sindical, rasgos todos ellos presentes en el periodo 1992-2004), a otro, que se encuentra a medio camino del régimen continental-corporativo y el socialdemócrata, pero con ciertas especificidades del modelo mediterráneo (Carracedo y Senatore, 2016). El funcionamiento y la estructuración de la negociación colectiva a nivel sectorial, es coordinado horizontalmente por el Consejo Superior Tripartito (gobierno, cámaras empresariales y PIT-CNT). Asimismo, el efecto *erga omnes* de los convenios colectivos genera una coordinación vertical que obliga al cumplimiento de los acuerdos celebrados en los CCSS tanto a los trabajadores, como a los empresarios. Por otra parte, un gobierno de filiación socialista, la presencia de un *partenariat* partidario-sindical, la existencia de una central sindical única (con representación cuasi monopólica partidaria y de los trabajadores) y el grado de centralización-coordinación de la negociación colectiva, son características que se asemejan al régimen socialdemócrata. Por el contrario, que las prestaciones sociales tengan un alto grado de dependencia del nivel de empleabilidad y estatus laboral, son rasgos que lo colocarían en el régimen conservador-corporativista. Por otro lado, la alta protección al empleo centrada en la conservación del puesto de trabajo, la predominancia de las micro y pequeñas empresas, y aún la alta informalidad, es un rasgo característico del modelo mediterráneo (Carracedo y Senatore, 2016).

Existen trabajos basados en comparaciones nacionales, principalmente a nivel europeo, que analizan los impactos de las instituciones laborales en los rendimientos y equilibrios macroeconómicos relacionados con la determinación salarial a través de la negociación colectiva. A pesar de la continuidad de los debates al respecto, existe evidencia que en países con larga tradición y continuidad de la negociación colectiva (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Suecia, etc.), su funcionamiento no ha sido pernicioso sobre la actividad económica, incluso con efectos positivos creando escenarios de cooperación y previsibilidad para los principales actores de las relaciones laborales, internalizando externalidades negativas, afrontar y adaptarse a entornos más competitivos, actuar en la generación empleo y sus efectos comprobados en la reducción de la desigualdad.

Si bien, la reinstitucionalización de la negociación colectiva tripartita no afectó el crecimiento económico experimentado en la última década y, como se observa, tuvo incidencia en la extensión de la protección social y en la reducción de la desigualdad, se presentan nuevos desafíos ante un contexto de menor dinamismo económico y a

causa de ciertos factores estructurales (productivos y del mercado de trabajo), que pueden afectar dinámica a futuro de la negociación colectiva.

Al cierre de este artículo se cumplen un poco más de dos años de un nuevo gobierno del presidente Tabaré Vázquez y el tercero del FA logrando nuevamente de manera consecutiva mayorías parlamentarias. Sin embargo, las condiciones económicas ya no aparecen tan favorables como en la pasada década. El entecimiento del crecimiento de la economía mundial y de los principales socios comerciales de la región (Argentina y Brasil), la caída de los precios y de la demanda de *commodities*, hacen que la economía uruguaya entre en una etapa de menor dinamismo previéndose para los próximos años tasas de crecimiento del PBI del orden del 2 %, a lo cual se agrega un déficit fiscal



de 3,5% y una inflación cercana al 10%. En 2016 se lleva a cabo la negociación colectiva y el cierre de convenios colectivos en la mayoría de los sectores de actividad. Por lo tanto, ante la situación económica del país y la postura del gobierno de no modificar los lineamientos salariales presentados a los representantes de los trabajadores y su rechazo por parte del PIT-CNT, por entender que la propuesta del Poder Ejecutivo no promueve el aumento del salario real, es de esperar un crecimiento de la conflictividad laboral.

A su vez, considerando la relativa consolidación de la negociación colectiva se debe avanzar en otras materias. Durante el gobierno de Mujica se propuso ajustes salariales anuales según la evolución de la productividad y vinculados a indicadores según los desempeños sectoriales y macroeconómicos dentro de los rangos meta de la inflación estimada por el Banco Central. Sin embargo, la iniciativa tuvo escaso éxito entre los empresarios y el movimiento sindical, dada la dificultad de recabar la información y su fiabilidad, la escasa representatividad de los indicadores de desempeño y la complejidad de las fórmulas en su uso práctico durante las negociaciones. Por ende, es importante la constitución de un sistema de información que me permita la mejor toma de decisiones considerando la heterogeneidad sectorial e intersectorial para una mejor vinculación entre la productividad y los aumentos salariales. Asimismo, aun con avances en estos diez años, se debería profundizar en despegar los temas predominantemente salariales del contenido de las negociaciones colectivas, aumentando la incidencia de otros como: la capacitación y la formación laboral, las cláusulas de género, las de seguridad y salud laboral, las de fomento del empleo juvenil, sobre todo este último punto, vinculándolo a la reciente aprobación de la ley de empleo juvenil.

Los nuevos arreglos neocorporativos otorgan cierta paridad en las negociaciones entre empresarios y trabajadores, sobre todo, allí donde las relaciones laborales son sumamente subordinadas (servicio doméstico y sector rural) o donde la organización sindical cuenta con escasa representación y representatividad (micro y pequeñas empresas). En otro sentido, el criterio de universalidad de los convenios colectivos puede conllevar a resultados duales. Permite que en el presente la tasa de cobertura de la negociación colectiva alcance actualmente al 90% de los asalariados, pero el carácter sectorial y el principio de eficacia general *erga omnes* de los convenios colectivos, al homogeneizar realidades heterogéneas, también conllevan riesgos. Al PIT-CNT le supone un clivaje *insiders-outsiders* a resolver. Los dirigentes y trabajadores sindicalizados (*insiders*), negocian y acuerdan sobre cuestiones que afectarán a los no sindicalizados (*outsiders*), favoreciendo la aparición de acciones *free riders* dejando en manos del sindicato los riesgos, costos y el desgaste de las negociaciones, porque aun siendo mínima su ganancia, para los *outsiders* los costes de transacción serán más bajos. Esto a futuro, podría ser un límite a los incentivos para incorporar más trabajadores a las filas de los sindicatos (Carracedo, 2010)⁸. Por otra parte, a pesar de lograrse niveles relativamente bajos de informalidad (como no registro a la seguridad

social), en la actualidad afecta a un cuarto de los ocupados, por lo que la negociación colectiva podría inducir la dualización y asentar la segmentación laboral entre quienes estén o no cubiertos por los términos de los convenios colectivos.

Notas

¹ La creación y reglamentación del CEN, por Ley N° 17.935 y previsto por la Constitución de 1934 (Art. 206 y 207), lo formalizó como órgano privado de interés público, consultivo y honorario. Su integración es de: 14 representantes de los trabajadores (12 por los activos y dos por los pasivos); 14 por los empresarios (12 por los industriales, comerciales, agropecuarios y de otros servicios, y dos por los "empresarios pasivos"), tres de los cooperativistas; tres de los profesionales universitarios; tres por los usuarios y consumidores; tres por las organizaciones no gubernamentales en convenios con el Estado. Por el Estado estarán representados siete Ministerios, las empresas públicas, la banca pública (Banco Central, Banco República y Banco de Seguros del Estado), el Banco de Previsión Social (BPS) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

² El Consejo del Desarrollo Económico y Social creado por el gobierno de Lula, actúa como agencia de consulta, un canal institucional de negociaciones entre la sociedad civil y el gobierno (Fleury, 2004).

³ Dicho decreto derogó aquél que facultaba al Ministerio del Interior a proceder a la desocupación de los huelguistas de los locales de trabajo por simple solicitud del empleador

⁴ Esta ley no regula aspectos vinculados a la organización y constitución de sindicatos o al derecho a huelga, sino que establece la universalidad de los fueros, sean dirigentes sindicales o simples trabajadores, durante o sin negociación colectiva y la nulidad de toda práctica antisindical en la relación al acceso o permanencia en un empleo. Asimismo, dispone el derecho a la licencia sindical, el uso de la cartelera sindical en los lugares de trabajo, facilitar el uso de locales y horarios, la retención de la cuota sindical, hasta la reposición y/o reinstalación del trabajador despedido o discriminado por su actividad sindical.

⁵ Prueba de ello es la participación de los representantes de los trabajadores en: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), en la salud dentro de la Administración Nacional de Servicios de Salud del Estado (ASSSE), en la seguridad social en el Banco de Previsión Social (BPS) y a través de los Consejos de Salarios (CCSS). A lo que se agrega en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) o el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

⁶ La "cooperación" con el FA, abrió en el PIT-CNT la sublección interna de los sectores más radicales -que no contaban con representación parlamentaria o cargos de gobierno - reivindicando su condición de clase y la autonomía partidaria del movimiento sindical, con fuertes cuestionamientos a la dirigencia del PIT-CNT y a la línea económica seguida por el gobierno.

⁷ El Diálogo Nacional por el Empleo se estructuró en base a cinco ejes temáticos: a) el empleo y la formación profesional de los jóvenes; b) políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral; c) adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y la demanda laboral; d) políticas de empleo para las distintas fases del ciclo económico; y; e) empleo y políticas a nivel micro y mesoeconómico.

⁸ Es apresurado dar por sentado este supuesto en tan corto plazo de continuidad institucional de los CCSS. Sin embargo, en los casos europeos con más tradición de negociación colectiva se observa que según la OCDE, por ejemplo: en Francia el grado de cobertura de los convenios colectivos es casi del 90%, pero en las últimas décadas la tasa de sindicalización no supera el 10% (OCDE, 1997) (aun considerando que existen varias centrales sindicales lo que podría dispersar las negociaciones). Por otra parte, Suecia mantiene casi sin variaciones una tasa de sindicalización cercana al 80%. En ello pesan ciertos incentivos: para que los beneficios de los convenios colectivos alcancen a los trabajadores deben estar sindicalizados, sumado a la responsabilidad de la administración y la prestación de bienes públicos sociales (los seguros por desempleo), por parte de los sindicatos.

Bibliografía

AIDT, T.; TZANNATOS, Z. *Union and Collective Bargaining*. Washington D.C.: The World Bank, 2002.

ALVES, G.; AMARANTE, V.; SALAS, G.; VIGORITO, A. La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009. *Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Economía*, n. 3, 2012.

AMABLE, B.; BARRÉ, R.; BOYER, R. *Los sistemas de innovación en la era de la globalización*. Buenos Aires: Miño y Dávila /CEIL-PIETTE/ Trabajo y Sociedad, 2008.

AMABLE, B. *Les cinq capitalismes: Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Paris: Seuil, 2003.

AMARANTE, V.; ARIM, R.; YAPOR, M. Desigualdad e informalidad en el Uruguay. In: AMARANTE, V.; ARIM, R. (eds.). *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL, n. 133, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.

ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G.; MIDAGLIA, C. La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 2, p. 171-194, 2013.

AOKI, M. The contingent governance of teams: analysis of institutional complementary. *International Economic Review*, v. 35, n. 3, p. 657-676, 1994.

BACCARO, L. *Labour, Globalization and Inequality: Are Trade Unions Still Redistributive?* Discussion paper 192. DP/192/2008. Geneva: International Institute for Labour Studies, 2008.

BIZBERG, I. (Coord.). *Variedades de Capitalismo en América Latina*. Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile. México: El Colegio de México, 2015.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. *Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile*, 2009. Disponible en: <<http://neic.iesp.uerj.br/textos/renato-wkshpnteroi.pdf>>. Acceso en: 8 marzo 2011.

BOYER, R. How and why capitalisms differ, MPIfG Discussion Paper 02/5. In: *Max Planck Institute for the Study of Societies*, 2005, Cologne, Disponible en: <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp05-4.pdf> Acceso en: 31 agosto, 2007.

BOYER, R. Le lien salaire/emploi dans la théorie de la régulation. Autant de relations que de configurations institutionnelles, *documents du CEPREMAP* n° 9814. 1998.

BRADLEY, D.; STEPHENS, J. D. Employment Performance in OCDE Countries. A test of Neoliberal and Institutional Hypotheses. *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 12, p. 1486-1510, 2007.

BRADLEY, D.; HUBER, E.; MOLLER, S.; NIELSEN, F.; STEPHENS, J. D. Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies, *World Politics*, v. 55, p. 193-228, 2003.

BURDIN, G.; ESPONDA, F.; VIGORITO, A. Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011. *Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Economía*, n. 6, 2014.

CARRACEDO, F.; SENATORE, L. Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica. In: BENTANCUR, N.; BUSQUETS, J. *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. 17-41. Montevideo: Fin de Siglo. Instituto de Ciencia Política. 2016.

CARRACEDO, F.; SENATORE, L. La evolución de la institucionalidad laboral: aportes, dificultades y desafíos. In: *Informe de Coyuntura. Política en tiempos de Mujica III*, a un año de las elecciones nacionales. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Estuario Editores, 2013.

CARRACEDO, F. *La tercera etapa de los Consejos de Salarios. Las relaciones laborales en la arquitectura socialdemócrata*, 2010 (Licenciatura en Ciencia Política). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio 2010. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

EBBINGHAUS, B. When labour and capital collude: the political economy of early retirement in Europe, Japan and the USA. *The Program for the Study of Germany and Europe Working Papers Series*, 2000.

ERMIDA URIARTE, O. El protagonismo de los Consejos de Salarios en el sistema laboral uruguayo. *Revista Derecho Laboral*, v. LI, n. 229, p. 27, enero – marzo, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G.; KORPI, W. La política social de clase en el capitalismo de posguerra: Escandinavia, Austria y Alemania. In: GOLDTHORPE, J. H. (Comp.) *Orden y Conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Estudios sobre economía política en los países de Europa Occidental. Colección Economía y Sociología del Trabajo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. España: Alfons el Magnanim, 1993.

FILGUEIRA, F. *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Geneva: UNRISD, 2005.

FLEURY, S. La concertación y eficacia de la acción política: el Consejo del Desarrollo Económico y Social del gobierno de Lula. *Revista de Administración Pública*, v. 34, n. 110, p. 111-119. Enero-abril 2004. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art11.pdf>>. Acceso en 10 abr. 2010.

FREYSSINET, C. *El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: La experiencia recientes de los países de Europa Occidental*. Buenos Aires: Miño y Dávila /CEIL-PIETTE/ Trabajo y Sociedad, 2007.

GOUREVITCH, P. The Politics of Corporate Governance regulation. *Yale Law Journal* 112, n. 7, p. 1829–80, 2003. Disponible en: <<http://www.yalelawjournal.org/pdf/112-7/GourevitchFINAL.pdf>> Acceso en: 15 julio 2010.

HALL, P.; SOSKICE, D. *Les variétés du capitalisme*. L'Année de la Régulation. n. 6, p.47-124. , 2002.

HALL, P.; SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism*. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Distribution and Redistribution. The Shadow of the nineteenth Century. *World Politics* v. 61, n. 3, p 438–86, 2009.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others. *American Political Science Review*, v. 100, n. 2, p. 165-181, 2006.

KENWORTHY; PONTUSSON, J. Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 3, p. 449-471, 2005.

KORPI, W. Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism protagonists, consenters, and antagonists. *World Politics* v. 58, n. 2, p. 167-206, 2006.

KORPI, W. Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization, *Annual Review Sociology*, v. 29, p. 589-609, 2003.

KORPI, W.; PALME, J. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995. *American Political Science Review*, v. 97, n. 3, p. 1-22, 2003.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de trabajo, nº 11. Fundación Carolina, 2007.

MÉNDEZ, G.; SENATORE, L. La política laboral a mitad de camino. In: *Política en tiempos de Mujica II: un balance en mitad del camino*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Estuario Editores, 2012.

MINISTERIO de TRABAJO y SEGURIDAD SOCIAL. *Quinta Ronda de Consejos de Salarios 2012 – 2013*. Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y Empleo, MTSS, Abril 2014. Disponible en: <<http://www.mtss.gub.uy/documents/11515/59add4c5-f7d4-45ca-b79a-6d747e50fc35>>. Acceso en: 24 abr. 2014.

ORGANIZACIÓN para la COOPERACIÓN y el DESARROLLO ECONÓMICOS. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1997*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/fr/els/emp/perspectivesdelemploidelocde1997.htm>>. Acceso en: 15 ago. 2009.

PALIER, B. *Les évolutions de la protection sociale en Europe*. Contraintes institutionnelles, evolutions d'ensemble, strategies politiques. Fondation Jean-Jaurès, n. 13, 2005.

PERAZZO, I.; CABRERA, V.; CÁRPENA, C. Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007 y 2011. *Serie Documento de Trabajo del Instituto de Economía*, n. 10/13, 2013.

PIERSON, P. Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas. *Revista Zona Abierta*, n. 114/115, p. 43-119, 2006.

PONTUSSON, J.; RUEDA, D.; WAY, C. Comparative Political Economy of Wage Distribution: The Role of Partisanship and Labour Market Institutions. *British Journal of Political Science*, v. 32, p. 281-308, 2002.

ROSSI ALBERT, R. La nueva tutela de la libertad sindical: un reto a la judicatura laboral. *Revista Derecho Laboral*, v. XLIX, n. 222, p. 377, abril – junio, 2006.

RUEDA, D.; PONTUSSON, J. Wage Inequalities and Varieties of Capitalism. *World Politics*, v. 52, n. 3, p. 350-83, 2000.

SCHMIDT, V. A. L'état, l'économie et la protection sociale aux États-Unis et en Europe. *Critique internationale*, n. 27, p. 83-107, 2005.

SCHNEIDER, B. R. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, n.03, p 553-575, 2009.

SCHNEIDER, B. R.; KARCHER, S. Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America. *Socio-Economic Review*, v. 8, n. 4, p. 623 -651, 2010.

SCHNEIDER, B. R.; SOSKICE, D. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, v. 38, n. 1, p. 17, 2009.

SCHRÖDER, M. Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies. *Journal of Social Policy*, n. 38, p. 1943, 2009.

SOJO, C.; PÉREZ SÁINZ, J. P. Reinventar lo social en América Latina. In: *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Costa Rica: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002, p. 13-62.

THELEN, K. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press, 2014.

TRAXLER, F.; BRANDL, B. *The Economic Effects of Collective Bargaining Coverage: A Cross-National Analysis*. Geneva: International Labour Office; Global Union Research Network (GURN). ILO, 2009.

WALLERSTEIN, M. Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 649-80, 1999.



Acesse <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>
por tablet ou celular, utilizando um leitor QR Code



ISSN 1982-2251



9 771982 225002



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<http://inctpped.ie.ufrj.br>

<http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ