

# Leituras

DE ECONOMIA POLÍTICA

23

**Pedro dos Santos Portugal Júnior**  
**Bastiaan Philip Reydon**  
**Nilton dos Santos Portugal**

A questão ambiental e regional sob o enfoque espacial-sistêmico-integrado: uma proposta para o desenvolvimento sustentável

**Jana Karen Silverman**

Dialogo social en un país periférico – la negociación e implementación de acuerdos laborales sectoriales en Brasil bajo el gobierno del Partido dos Trabalhadores

**Rafael Barbieri Camatta**  
**Alexandre Ottoni Teatini Salles**

Economia e História: a importância das instituições do século XIX e XX na obra de Thorstein Veblen

**Alexandre Favaro Lucchesi**

Integração financeira e regulação bancária na Europa sob o capitalismo financeirizado

JULHO / DEZEMBRO 2015

# LEITURAS DE ECONOMIA POLÍTICA

ISSN 1415-6245

## PATRONOS

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

## CONSELHO EDITORIAL

Aline Conceição Souza, Camila Amaral Pereira, Carlos Henrique Lopes Rodrigues, Carlos Seizem Iramina, Ednalva Felix das Neves, Fabio Pádua dos Santos, Felipe Nogueira da Cruz, Filipe Possa Ferreira, Guilherme Caldas de Souza Campos, Ina Thomé Picoli, Joseli Fernanda Nappi, Juliano Giassi Goularti, Leandro Manoel Matias de Lima, Lilian da Rosa, Lucas Salvador Andrietta, Luís Abel da Silva Filho, Marcia Souza de Aguiar, Marcos Bittar Haddad, Paulo Henrique Assis Feitosa, Thomas Victor Conti, Tomás Rigoletto Pernías, Vanessa Follmann Jurgensfeld, Vinícius Figueiredo Silva, Vitor Hugo Tonin

E-mail: leituras.economia@gmail.com

## EQUIPE DE PRODUÇÃO

Editoração / Normalização  
Célia Maria Passarelli

Revisão do Texto  
*Conselho Editorial*

Capa  
Bruno Aidar

Apoio Técnico  
Bruno Peregrina Puga

Apoio Administrativo  
Fátima de Lourdes Dias  
Regina Voloch Santin  
Fone/Fax: (019) 3289.2214  
E-mail: posgrad@eco.unicamp.br

Divulgação e Assinaturas  
Francisco Orlandini  
Instituto de Economia da  
Univ. Estadual de Campinas  
Caixa Postal 6135  
13083-970 – Campinas - SP  
Fone: (019) 3521.5726  
E-mail: public@eco.unicamp.br

## SUMÁRIO

<b>Editorial</b>	i
<b>Pareceristas</b>	iii
<b>A questão ambiental e regional sob o enfoque espacial-sistêmico-integrado: uma proposta para o desenvolvimento sustentável</b>	
<b>Pedro dos Santos Portugal Júnior</b>	
<b>Bastiaan Philip Reydon</b>	
<b>Nilton dos Santos Portugal</b>	1
<b>Dialogo social en un país periférico – la negociación e implementación de acuerdos laborales sectoriales en Brasil bajo el gobierno del Partido dos Trabalhadores</b>	
<b>Jana Karen Silverman</b>	29
<b>Economia e História: a importância das instituições do século XIX e XX na obra de Thorstein Veblen</b>	
<b>Rafael Barbieri Camatta</b>	
<b>Alexandre Ottoni Teatini Salles</b>	57
<b>Integração financeira e regulação bancária na Europa sob o capitalismo financeirizado</b>	
<b>Alexandre Favaro Lucchesi</b>	89

**UNICAMP**

Reitor

*Jose Tadeu Jorge*

Coordenadoria-Geral

*Álvaro Crosta*

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

Diretor

*Paulo Sérgio Fracalanza*

Diretor Associado

*André Martins Biancareli*

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

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

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

Semestral

ISSN 1415-6245

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CDD 330.5

CDU 33(05)

Consultoria e normalização bibliográfica:  
*Célia Maria Passarelli* (CRB-8/1925)



**UNICAMP**

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)> / <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/lep.html>>

Caixa Postal 6135 – CEP 13083-857 – Campinas, SP – Brasil

Fone: (019) 3521.5708 - Fax: (019) 3289.1512 - E-mail: [public@eco.unicamp.br](mailto:public@eco.unicamp.br)

## EDITORIAL

É com satisfação que apresentamos para a comunidade acadêmica a 23ª edição da revista *Leituras de Economia Política* (LEP), editada pelos alunos do Programa de Pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp. Com esta publicação, busca-se discutir e difundir amplamente os resultados de pesquisas em Economia, Desenvolvimento Econômico, Ciências Sociais Aplicadas, História Econômica e demais áreas afins que tenham como princípio a reflexão crítica da sociedade.

Esta edição contempla quatro artigos inéditos que discutem um conjunto abrangente de temas. O primeiro texto concentra-se na problemática da questão ambiental e regional, com ênfase na sustentabilidade. Escrito por Pedro dos Santos Portugal Júnior, Bastiaan Philip Reydon e Nilton dos Santos Portugal, A questão ambiental e regional sob o enfoque espacial-sistêmico-integrado: uma proposta para o desenvolvimento sustentável abarca a análise ambiental e regional conciliando as questões “espaço e sustentabilidade ambiental” e buscando integrar as particularidades regionais com as ações nacionais/globais de gestão ambiental e planejamento regional.

O segundo texto, intitulado *Dialogo social en un país periférico – la negociación e implementación de acuerdos laborales sectoriales en Brasil bajo el gobierno del Partido dos Trabalhadores*, de Jana Karen Silverman, analisa e discute novas práticas de diálogo social e negociações coletivas durante os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. A autora analisa em que medida as ações adotadas pelos governos petistas resolveram problemas históricos de exploração laboral em setores como cana-de-açúcar e construção civil e aponta, entre outros aspectos, qual foi, de fato, a eficácia dessas novas práticas na conquista de melhores condições de trabalho nesses setores.

O terceiro artigo, de Rafael Barbieri Camatta e Alexandre Ottoni Teatini Salles, intitulado *Economia e História: A importância das instituições do século XIX e XX na obra de Thorstein Veblen*, analisa o contexto histórico e os impactos sociais e econômicos, entre os anos de 1857-1929, para compreender a formação e a consolidação do pensamento do fundador da Escola Institucionalista. Através de uma vasta revisão bibliográfica dos escritos de Veblen, os autores realizaram um esforço de síntese para integrar a análise política, econômica e social do fim do

século XIX e início do XX, em um momento de intensas transformações mundiais alavancadas pelos países imperialistas, no qual o sociólogo e economista Veblen desenvolveu sua análise sobre a natureza e a importância das instituições.

Completa esta edição o artigo intitulado Integração financeira e regulação bancária na Europa sob o capitalismo financeirizado, de autoria de Alexandre Favaro Lucchesi. Este texto discute o nível de integração financeira na União Europeia (UE) a partir da atuação do Banco Central Europeu (BCE) e da verificação do estágio atual da regulação bancária na zona do euro. O artigo traz um debate entre distintas vertentes teóricas e procura colocar o foco da discussão sobre o futuro do euro na dimensão monetário-financeira da integração, entendendo esta como o critério principal de avaliação da riqueza no capitalismo contemporâneo.

Por fim, lembramos que o objetivo desta publicação, além de ser um meio privilegiado de divulgação das pesquisas e reflexões desenvolvidas na pós-graduação, é o de colaborar para a formação e o pensamento crítico, a partir da preocupação com os dilemas concretos do desenvolvimento brasileiro e suas implicações políticas.

*Leituras de Economia Política*, como o próprio nome sugere, adotou como eixo de sua linha editorial a perspectiva da Economia Política. Influenciada pelo meio em que surgiu, a revista privilegia em suas publicações os textos que seguem essa linha, particularmente na combinação entre uma leitura histórica do capitalismo e a preocupação político-prática com o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. A revista, portanto, procura preservar uma perspectiva crítica e interdisciplinar dos problemas econômicos concretos, de maneira a abranger uma pluralidade de temáticas e uma multiplicidade de nexos com as outras ciências sociais, notadamente o desenvolvimento capitalista no Brasil.

Assim como as edições anteriores da revista, este novo número representa não só o esforço coletivo dos membros do conselho editorial, mas também a colaboração de inúmeras outras pessoas sem as quais a LEP não existiria. Nesse sentido, também agradecemos aqueles que, de alguma forma, participaram desse processo: pareceristas, equipe de editoração e, em especial, todos que colaboraram submetendo seus artigos.

Boa leitura!

**Conselho Editorial da LEP**

## **AGRADECEMOS GENTILMENTE AOS SEGUINTE PARECERISTAS:**

*Adilson Marques Gennari*  
*UNESP - Universidade Estadual Paulista*

*Andreia Galvão*  
*UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas*

*Antonio Carlos Diegues*  
*UFSCar - Universidade Federal de São Carlos (Campus Sorocaba)*

*Cid Olival Feitosa*  
*UFAL - Universidade Federal de Alagoas*

*Daniel Feldmann*  
*UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo (Campus Osasco)*

*Eunice Stenger*  
*UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas*

*Fábio Antonio de Campos*  
*UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas*

*Fábio Fonseca Figueiredo*  
*UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

*Francisco do Ó de Lima Júnior*  
*URCA - Universidade Regional do Cariri*

*Gustavo Pinto de Araújo*  
*UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina*

*Humberto Miranda do Nascimento*  
*UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas*

*Ivan Jairo Junckes*  
*UFPR - Universidade Federal do Paraná (Setor Litoral)*

*Jacqueline Aslan Souen*  
*UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas*

*Júlia Borgneth Petrus*  
*UFMA - Universidade Federal do Maranhão*

*Leticia Hoppe*  
*PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*

*Marcelo Milan*  
*UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul*

*Marina Machado Gouvea*  
*UNILA - Universidade Federal Latino-americana*

*Marisa Silva Amaral*  
*UFU - Universidade Federal de Uberlândia*

*Pedro Henrique Evangelista Duarte*  
*UFG - Universidade Federal de Goiás*

*Rangel Silvando do Nascimento*  
*UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri*

*Ricardo Lobato Torres*  
*UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

*Thiago Marques Mandarin*  
*UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri*

*Valdência Apolinário*  
*UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

*Wilson Cano*  
*UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas*

# A questão ambiental e regional sob o enfoque espacial-sistêmico-integrado: uma proposta para o desenvolvimento sustentável

Pedro dos Santos Portugal Júnior<sup>1</sup>  
Bastiaan Philip Reydon<sup>2</sup>  
Nilton dos Santos Portugal<sup>3</sup>

## Resumo

*O artigo aqui apresentado tem por principal foco estabelecer algumas fundamentações que busquem a integração de forma sistêmica das questões ambiental e regional, esta última nos contextos local/nacional/global. Especificamente apresentam-se breves relatos da evolução dos pensamentos regionais e ambientais, sendo, ao final, abordados alguns direcionamentos que fundamentam as ações a serem realizadas para um enfoque espacial-sistêmico-integrado das questões ambientais e regionais para a busca de um desenvolvimento sustentável. Justifica-se um estudo deste assunto em virtude da atual desarticulação que permeia as decisões políticas nos âmbitos regional e ambiental. Bem como, pela necessidade de retomar e fomentar o debate científico sobre essas duas questões importantes, exatamente em um momento em que elas se encontram abandonadas em virtude da crise internacional. O artigo utiliza-se do método analítico e sintético e como técnica a pesquisa bibliográfica, sendo assim um estudo de caráter teórico e exploratório.*

**Palavras-chave:** Questão ambiental; Questão regional; Desenvolvimento sustentável.

## Abstract

*The paper presented here is main focus lay some foundations that seek the integration of systemic form of environmental and regional issues, the latter in local / national / global contexts. Specifically we present brief reports of developments in regional and environmental thoughts, and, finally, discuss some directions underlying the actions to be taken for a space-systemic-integrated approach to environmental and regional issues for the pursuit of sustainable development. Justifies*

---

(1) Mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp / Professor de graduação e especialização do Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS-MG). E-mail: pedrorotract@hotmail.com.

(2) Professor Livre-Docente e pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola e do Meio Ambiente do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: basrey@eco.unicamp.br.

(3) Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) / Professor de graduação e especialização do Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS-MG). E-mail: nilton@unis.edu.br.

*a study of this subject due to the current disarray that permeates the political decisions at the regional and environmental fields. As well as by the need to resume and promote scientific debate on these two important issues, just at a time when they are abandoned because of the international crisis. The article makes use of the analytic and synthetic method and technique as the literature, thus a study of theoretical and exploratory.*

**Keywords:** Environmental issue; Regional issue; Sustainable development.

## **Introdução**

Sendo frutos de evoluções científicas recentes, a questão ambiental (a partir da segunda metade do século XX) e regional (a partir do século XIX), nota-se que pouco se debateu sobre a importância de se conciliar de uma forma sistêmica as questões “espaço e sustentabilidade ambiental”. Cada uma buscou evoluir dentro de seus arcabouços teóricos e somente agora se começa a buscar de forma mais evidente uma maneira de reestruturar os pensamentos de forma conjunta.

Mesmo pensadas de forma separadas, ambas possuem características semelhantes que as aproximam em suas evoluções e, por isso mesmo, pode levar a um processo de convergência possível. As duas questões nascem dentro de considerações neoclássicas extremamente simplificadoras e, com a ampliação da interdisciplinaridade das ciências, passam a apresentar correntes heterodoxas que buscam compreender os fatores culturais, históricos, sociais, econômicos, biológicos e físicos como componentes indissociáveis do processo de análise.

Pensar a questão ambiental sem relacionar com as particularidades da questão regional e com a necessidade da ação global/nacional é submeter a análise a um evidente reducionismo, que pode não levar a uma solução mais efetiva em termos de sustentabilidade sócio-ambiental.

Sendo assim, o presente trabalho busca apresentar algumas fundamentações específicas, principalmente sob a ótica regional, sobre a importância de integrar o local/regional com o nacional/global nos direcionamentos para o desenvolvimento sustentável. Ou seja, demonstrar que as decisões políticas para a solução da questão ambiental e regional devem ser traçadas de forma sistêmica e integrada, a fim de que sejam efetivas.

De maneira específica o trabalho apresenta inicialmente e de maneira separada as evoluções do pensamento regional e ambiental, demonstrando que o *mainstream* de ambos apresenta uma visão limitada sobre os problemas e as possíveis soluções. Em seguida, apresentam-se os possíveis direcionamentos para uma integração dessas questões.

Justifica-se esse estudo pelo fato de retomar e fomentar o debate científico sobre esses dois temas importantes, exatamente em um momento em que os mesmos encontram-se, até certo ponto, “esquecidos” em virtude das questões conjunturais da crise internacional. Conforme Brandão (2013) a atual crise impôs ao Brasil certo travamento nos avanços da experimentação do planejamento nacional e regional integrados, fato esse comum e típico em momentos como esse.

Salienta-se ainda, como justificativa, o fato de que a maior parte das decisões políticas envolvendo meio ambiente e a questão regional sempre foram tomadas de forma desarticulada o que não permite uma solução efetiva, mas apenas propostas paliativas e transitórias que não resolvem os seus graves problemas.

Evidente que esse estudo não pretende apresentar considerações definitivas sobre o tema abordado, mas apenas lançar questões que contribuam para o debate de um processo diferenciado de pensar o espaço e o meio ambiente dentro de um contexto econômico, porém de uma forma sistêmica e integrada. Importante afirmar que para esse trabalho consideram-se os termos espaço, região e espaço econômico como sinônimos, não adentrando nas considerações estritamente geográficas, o que fugiria ao seu escopo.

A fim de cumprir com os objetivos traçados para esse trabalho, é utilizado o método analítico e sintético que, conforme Munhoz (1989), consiste em analisar os componentes de um todo em geral a fim de sintetizar os fenômenos estudados, atingindo assim uma compreensão geral do assunto. Por procedimento técnico utiliza-se a pesquisa bibliográfica, que para Gil (1991) é elaborada a partir de material já publicado, tendo por fontes principais livros, artigos de periódicos, revistas especializadas, dentre outros.

## 1 Breve abordagem da evolução do pensar regional e ambiental

Nesse capítulo busca-se apresentar um panorama geral da evolução do pensamento sobre a questão regional e as principais linhas de pensamento sobre a relação economia e meio ambiente. Necessário salientar que não se pretende esgotar o assunto nesse breve capítulo, mas apenas oferecer subsídio para uma análise integrada e sistêmica sobre as duas questões em estudo.

### 1.1 Evolução do pensamento regional

A questão regional/espacial passou a integrar o pensamento econômico somente a partir do século XIX por meio de trabalhos de alguns pensadores, dentre os quais podem-se destacar Von Thünen (localização das atividades agrícolas), Weber (custos de transporte e localização industrial), Christaller (os lugares centrais e a localização das atividades terciárias) e Lösch (equilíbrio econômico espacial).

Para Smolka (1983) a pouca importância dada à questão espacial em economia pode ser atribuída a fatos como: o predomínio inglês no desenvolvimento da teoria econômica; a hegemonia da teoria marginalista e não utilização matemática na análise geográfica; o total abandono pelos neoclássicos da influência espacial na análise econômica; e a primazia do tempo sobre o espaço na abordagem Marshalliana.

Exatamente por esses fatos o espaço era considerado um elemento neutro na análise econômica, sendo apenas um receptáculo a receber as influências externas, apresentando-se como uma simples variável física sem nenhuma conotação social. Para os neoclássicos seria por meio do mecanismo de mercado que se formaria e transformaria qualquer estrutura espacial.

Segundo Cano (1998 A) surge durante a década de 1950 a *Regional Science*, formulada com bases nas escolas americana e francesa, que, apesar de não explicarem de forma adequada a questão regional, contribuíram para o interesse maior no estudo dessa temática e ampliou a discussão sobre os desequilíbrios regionais. Nesse mesmo período a conscientização sobre os desequilíbrios regionais no Brasil ganha destaque no âmbito político nacional, muito influenciada pela concentração de investimentos do Plano de Metas em São Paulo e a grande seca nordestina de 1958.

Ainda o mesmo autor cita a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) como uma importante precursora da discussão sobre a questão do relacionamento centro-periferia fruto da divisão internacional do trabalho. Tal entidade lançou as bases de uma nova estratégia de posicionamento das nações subdesenvolvidas que deveriam realizar um processo de industrialização por substituição de importações a fim de abandonarem suas condições de pobreza. Esses pressupostos, embora não totalmente corretos no contexto inter-regional das nações, ampliaram consideravelmente a conscientização política sobre o tema.

Teorias posteriores buscaram aprofundar um pouco mais os fundamentos da concentração espacial, destacando-se, conforme Oliveira e Souza-Lima (2006):

- a teoria da base de exportação, desenvolvida por North, que considera as exportações como a principal força desencadeadora do processo de desenvolvimento;
- a teoria da difusão, que afirma que o desenvolvimento se dá com a industrialização e concentração das atividades em poucos grandes centros urbanos de onde são irradiados;
- a teoria dos pólos de crescimento de Perroux, que considera a inserção de uma atividade motriz (geralmente indústria) em um sistema regional, como a responsável pela promoção e efeitos positivos e negativos à região.

Porém, ainda segundo os mesmos autores, tais teorias negligenciam o papel das sociedades locais, baseando-se em análises cartesianas, tornando-se base para as políticas de planejamento econômico. Dessa forma, tais políticas emergem carentes de uma base estruturada de análise e promovem apenas soluções paliativas, não atuando de forma contundente na melhoria das questões regionais.

Evoluções recentes do pensamento regional em economia trataram de integrar questões sociais, históricas e estruturais às análises, tornando-as mais próximas da realidade.

Representantes dessas novas formulações mais avançadas são descritas por Breitbach (1988) da seguinte maneira:

– Alejandro Rofman: que contribui de forma preponderante ao afirmar que cada unidade regional se comporta como uma formação social inserida no esquema do sistema nacional, compartilhando características com esse sistema e apresentando aspectos específicos. Dessa forma, a região passa a ser considerada como uma apropriação geográfica dos fenômenos econômico-sociais que ocorrem em toda a formação social.

– Jose Luis Coraggio: que vai contra o determinismo linear que considera a região apenas como um somatório da forma espacial, conteúdo natural e conteúdo social, mas a região consiste em uma inter-relação entre estes, estruturada historicamente e sob o modo de produção dominante. Este autor será um dos pioneiros em tratar sobre a divisão territorial do trabalho e seus impactos sobre a estrutura do processo regional e social.

– Horacio Sormani: que também trata sobre a divisão territorial do trabalho e demonstra que a região é forma e conteúdo, um conjunto orgânico de relações sociais e uma porção de espaço construído e utilizado pela sociedade humana que o ocupa.

– Alain Lipietz: que aprofundou as considerações sobre o modo de inserção capitalista e seus impactos no comportamento sócio-espacial. Chama atenção também suas considerações sobre como a articulação do modo de produção capitalista pode determinar relações para além do espaço regional local, transcendendo assim os limites puramente geográficos do Estado-Nação e até mesmo inter-regionais.

Brandão (2004) contribui com essa evolução do pensar regional ao propor que a divisão social do trabalho deve ser a categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, dado que permeia todos os seus processos e todas as escalas.

O mesmo autor ainda afirma que a partir da inserção das questões urbano-regionais no contexto da reprodução social que se desvendariam as causas das heterogeneidades estruturais no sistema de produção capitalista.

Há que se mencionar autores brasileiros que contribuíram sobremaneira para um pensar regional mais avançado e aprofundado:

– Cano (1998a, 1998b) que concentrou seus estudos na determinação das razões da concentração industrial no Brasil, enfatizando principalmente as raízes que fizeram de São Paulo o principal centro dinâmico da indústria brasileira. Além disso, suas contribuições colaboraram para o entendimento das realidades dos desequilíbrios regionais e as formas pelas quais eles poderiam ser corrigidos de uma maneira socialmente correta.

– Furtado (1961) que em sua obra magna permitiu a compreensão das discrepâncias dos fenômenos regionais brasileiros. Sua análise baseada no contexto cepalino contribuiu para um pensar histórico-estrutural da formação da economia brasileira e as razões do subdesenvolvimento de certas regiões, bem como o impedimento e atraso da industrialização no Brasil.

## **1.2 Evolução do pensamento econômico-ambiental**

As linhas de pensamento mais destacadas que tratam a questão meio ambiente e economia são, segundo Hussen (2004):

- Neoclássica;
- Economia Ecológica;
- Economia do Desenvolvimento Sustentável (Ecodesenvolvimento).

Cada linha será tratada com enfoque em suas características específicas, surgimento, evolução e principais contribuições para o entendimento da problemática ambiental no âmbito econômico.

### **1.2.1 Neoclássica**

Esta corrente possui este nome por aplicar na questão ambiental as considerações básicas da teoria clássica e neoclássica da economia, principalmente as referentes à teoria do equilíbrio geral. Nesta corrente, acredita-se que os problemas ambientais podem ser solucionados pelo *mainstream* econômico, dando grande ênfase na aplicabilidade da chamada microeconomia ambiental.

Seus fundamentos, segundo Kuwahara (2009), estão baseados no utilitarismo, individualismo metodológico e equilíbrio.

Para Romeiro (2003) esta corrente afirma que os recursos naturais não representam um limite à expansão da economia no longo prazo. Isto ocorreria principalmente pelo fato de que o fator recursos naturais pode ser perfeitamente substituído por outros fatores, como capital e trabalho, caso ocorra sua escassez. Essa consideração ficou conhecida como sustentabilidade fraca.

Mesmo com essa concepção, os neoclássicos reconhecem a gravidade da questão da degradação ambiental e afirmam que esta ocorre pelo fato de que esses impactos ambientais não são internalizados nos mecanismos de formação de preços do mercado. Sendo que esta internalização também não é realizada em razão de o meio ambiente ser de propriedade indefinida.

Donaire (1999) afirma que para resolver esta questão torna-se necessário determinar os direitos de propriedade sobre os recursos ambientais e a negociação destes direitos em mercados privados, para que seja determinado o custo de sua utilização. Para que isso ocorra o mesmo autor sugere duas formas de determinar esta propriedade:

- i) criação de um mercado de compra e venda de direitos de poluir (muito semelhante ao atual mercado de créditos de carbono);
- ii) a adoção de mecanismos compensatórios para manutenção da qualidade ambiental.

Com a finalidade de atingir tais objetivos, essa corrente é grande apoiadora da valoração econômica do meio ambiente, pois é através desta que se tenta atribuir expressão monetária aos recursos naturais, principalmente pelo fato de que os preços dos bens econômicos não refletem o verdadeiro valor da totalidade dos recursos usados em sua produção.

Marques e Comune (1997) demonstram que os neoclássicos atribuem essa grande importância à valoração ambiental como uma maneira de interromper a degradação dos recursos naturais antes que se ultrapasse o limite da irreversibilidade. E para estes pensadores, somente atribuindo valor monetário ao meio ambiente pode-se levá-lo em consideração nos processos de tomada de decisão.

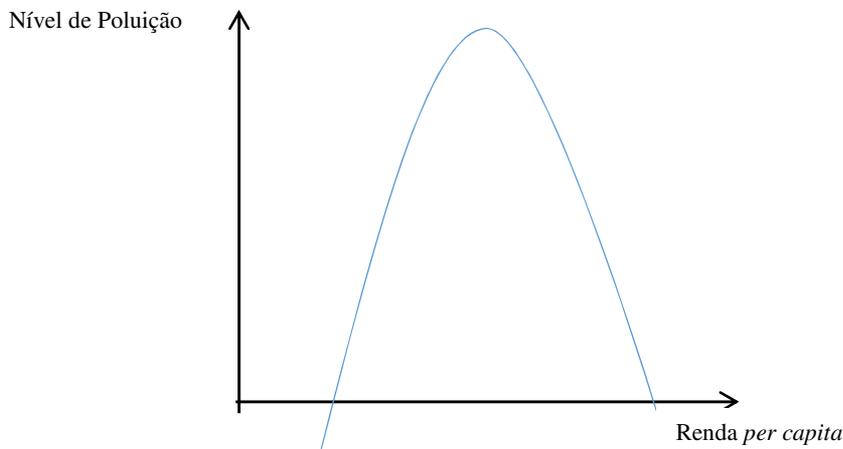
Isto posto, estes valores deverão integrar as decisões e discussões sobre a política e gestão ambiental e aos cálculos das contas econômicas nacionais.

A aplicabilidade do pensamento neoclássico proporcionou o surgimento de alguns instrumentos econômicos para a gestão e política ambiental, como por exemplo: imposto pigouviano, leilão de licenças de poluição, subsídios de cunho ambiental, quotas de poluição, taxas, regulamentos e padrões de gerenciamento ambiental. Além destes, surge também estudos sobre a determinação do Custo Efetividade Ambiental, em que diferentes alternativas são estudadas para alcançar o padrão de qualidade ambiental preestabelecido, procurando-se determinar aquela alternativa de menor custo. Essa determinação é realizada com aplicação da engenharia econômica, onde os estudos de viabilidade ocorrem com inclusão do custo social ambiental imposto à sociedade nos custos totais dos projetos em análise. No entanto, essa inclusão somente pode ser realizada via valoração econômica dos recursos naturais.

Os usos destes tipos de instrumentos econômicos de intervenção são, conforme Corazza (2003), estabelecidos com a finalidade de restabelecer o funcionamento eficiente do mercado e, assim, corrigir suas insuficiências e falhas.

Outra questão importante desta corrente é a afirmação de que a própria elevação da renda média das famílias pode ser capaz de diminuir a poluição. Tal consideração é baseada na curva ambiental de Kuznets, que segundo Hussen (2004) afirma que determinada sociedade, quando atinge um alto nível de renda per capita, apresenta um aumento na demanda por uma melhor qualidade ambiental. Essa curva é representada sob a forma de um U invertido, onde inicialmente há um aumento na poluição em função do aumento da renda *per capita*, porém até um ponto onde ocorre uma inflexão nesta curva (daí seu formato em U invertido) demonstrando que, mesmo com um aumento contínuo na renda *per capita*, a poluição é diminuída como fruto de um processo de exigência e conscientização da população por uma melhor qualidade ambiental.

Figura 1  
Representação da Curva Ambiental de Kuznets



Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa teoria da curva ambiental de Kuznets é altamente discutida e, muitas vezes, desacreditada por vários pesquisadores da área econômica ambiental, principalmente pelo fato de que muitos países que atingiram altos níveis de renda per capita não conseguiram diminuir seu nível de poluição, ou, muitas vezes, apenas “exportam” a sua poluição para outro país ou localidade.

### 1.2.2 Economia ecológica

Considerada uma das correntes mais recentes de pensamento da questão ambiental, segundo Donaire (1999) teve seu surgimento ocorrido na costa leste americana na década de 1980, opondo-se, desde esta época, ao modelo neoclássico e convencional.

Romeiro (2003 e 2009) e Andrade (2008) abordam que, nesta linha, a economia é vista como um subsistema de um ecossistema maior e mais complexo (finito e materialmente fechado, porém aberto ao fluxo de energia solar), impondo assim uma restrição à expansão física da produção; ficando denominada como sustentabilidade forte. Sendo assim, os fatores de produção, incluindo os recursos naturais, são complementares e altamente integrados em um processo produtivo sistêmico que possui um comportamento não determinístico. Soma-se a isso o

fato de considerar a complexidade sistêmica do capital natural e a possibilidade de perdas irreversíveis devido à utilização errônea dos recursos.

Donaire (1999) afirma que seu objetivo principal é agregar os estudos de ecologia e economia, com o intuito de extrapolar as concepções convencionais, buscando tratar a questão ambiental de uma maneira sistêmica e harmoniosa, sendo, para isso, dinâmica e evolucionista.

Portanto, trata-se de uma linha multidisciplinar, onde a busca pelas soluções da questão ambiental passa pela utilização dos conhecimentos de ciências que até então eram consideradas separadamente, como ecologia, economia, física, química, dentre outras.

Segundo Costanza (1994) a economia ecológica representa uma abordagem transdisciplinar que agrega uma gama de inter-relacionamentos entre os sistemas econômico e ecológico, transcendendo assim os limites puramente disciplinares e vendo a economia como apenas uma parte de um todo superior.

As bases teóricas fundamentais da abordagem econômico-ecológica encontram-se em obras como de Georgescu-Roegen (1971) que incorporou na análise econômica a noção de entropia da segunda Lei da Termodinâmica afirmando que a qualidade da energia sempre se degrada de maneiras mais nobres (maior qualidade) para maneiras menos nobres (menor qualidade). Ou seja, os processos produtivos geram perdas de matéria e energia que não mais podem ser recuperados, impondo-se assim um limite ao processo produtivo em função da disponibilidade material-energética e as implicações de sua utilização excessiva.

Somam-se também as contribuições de Daly (1992) e Daly e Farley (2004) ao tratarem a importância de se estabelecer uma escala sustentável de utilização dos recursos naturais e de seus serviços ecossistêmicos, sendo posteriormente definida uma forma justa de se distribuir esses recursos e alocá-los eficientemente no mercado, considerando-se a equidade intra e intergeracionais. Sendo assim, emerge uma diferença considerável em relação ao pensamento neoclássico ao se determinar a escala ótima sustentável como um precedente à alocação ótima via mercado. Dessa forma, verifica-se a necessidade preeminente de uma institucionalidade sobre o uso racional e sustentável dos recursos naturais para, posteriormente, se estabelecer a sua distribuição e alocação.

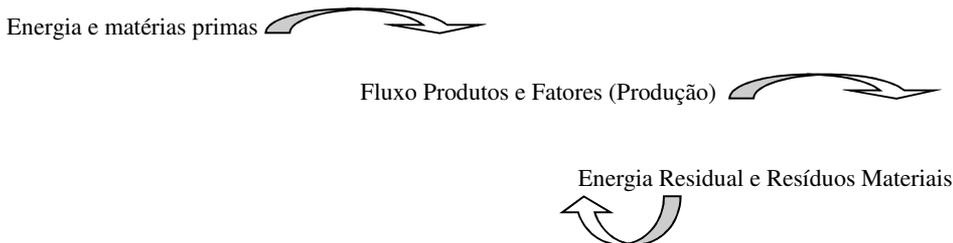
Ainda Daly (1993) afirma que uma escala ecologicamente sustentável é aquela cujo fluxo material-energético está dentro da capacidade de suporte do sistema e a escala ótima seria a que maximiza a diferença entre os benefícios e os malefícios acumulados pelo crescimento. Porém, um importante fato a ser ressaltado é a impossibilidade de se estabelecer com total precisão a capacidade de suporte dos ecossistemas e, conseqüentemente, a escala sustentável. Sendo assim, torna-se necessária a aplicação do princípio da precaução ao se estabelecer esse limite de uso dos recursos naturais.

Cumpra salientar ainda outro autor importante para a formação das ideias dessa linha de pensamento, Boulding (1966) que tratou sobre os limites ecológicos e a importância da natureza, extensão, complexidade e qualidade do estoque de capital total como forma de mensurar o sucesso de uma economia.

Complementa essas considerações a afirmação de Alier (1998) de que a economia deve ser vista como um fluxo entrópico de energia e materiais que atravessa o seu ciclo, ou seja, diferentemente da linha neoclássica, vê-se o subsistema econômico (produção) imerso dentro um sistema mais amplo. Nesse sistema energia e matérias-primas entram no fluxo de produtos e fatores e posteriormente saem energia residual e resíduos materiais, que deverão, dentro das possibilidades, serem reintegrados no fluxo.

A Figura 2 ilustra esse fluxo de energia e matéria em um processo produtivo, lembrando que parte da energia residual e resíduos materiais perdem-se de forma irreversível:

Figura 2  
Esquema do ciclo de energia e matéria na produção



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sendo assim, deve-se minimizar o uso de energia e materiais, bem como, a produção de rejeitos e poluição, utilizando-se para isso de materiais energeticamente mais eficientes.

Ainda Alier (1998) explica que para ocorrer esta minimização o uso dos recursos renováveis deve ter por base a sua capacidade de renovação; já os recursos não renováveis necessitam ser utilizados em um ritmo não superior ao de sua substituição por recursos renováveis, conservando assim a diversidade biológica e gerando resíduos materiais dentro da capacidade de assimilação e reciclagem do ecossistema.

Com base nisso, a economia ecológica explica que somente após verificar a real capacidade de carga do planeta em oferecer energia e matérias primas e assimilar e reciclar lixos e rejeitos produzidos pela sociedade, é que se pode ter noção da valoração econômica do meio ambiente e internalizar os custos ambientais de forma mais abrangente no processo de produção.

Pode-se perceber que a multidisciplinaridade é um fundamento chave da economia ecológica, por envolver diferentes ciências e concepções das mesmas, para tentar explicar a questão ambiental e suas consequências, bem como demonstrar a capacidade de carga do planeta em relação às ações humanas e os limites biofísicos do processo de crescimento econômico.

Uma questão importante dessa linha de pensamento é a compreensão de que pode ser possível uma melhoria qualitativa da sociedade sem necessariamente precisar de um crescimento quantitativo nas suas dimensões econômicas.

Montibeller-Filho (2001) afirma que a produção sem degradar o meio ambiente e utilizando o mínimo possível dos recursos não renováveis deve fixar os parâmetros de consumo e densidade populacional da sociedade. Porém, tornam-se necessárias pressões externas, como políticas ambientalistas e movimentos sociais, para que o mercado possa captar as externalidades do processo produtivo e internalizá-las.

### **1.2.3 Ecodesenvolvimento**

Colby (1990) afirma que a corrente do ecodesenvolvimento busca reestruturar a relação entre sociedade e natureza em um jogo de soma positiva.

Sendo que o termo ECO (advindo de econômico e ecológico) explicita uma reorientação em termos de integração no planejamento de conceitos sociais, econômicos e ecológicos.

Essa corrente buscou implementar várias questões abordadas principalmente na Conferência do Meio Ambiente de 1972 e no Relatório da Comissão Brundtland de 1987. Este último foi responsável pela própria definição de desenvolvimento sustentável como a capacidade de atender as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras em atender suas próprias necessidades.

Sachs (1986) estabelece os seguintes princípios básicos desse novo modelo de desenvolvimento: satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação.

Para Donaire (1999) os estudiosos desta corrente afirmam que a poluição é fruto do estilo de desenvolvimento econômico que se tornou o paradigma da atual sociedade capitalista de consumo, implementado principalmente pelas grandes corporações multinacionais, via propaganda maciça de seus produtos, criando desejos e hábitos muitas vezes não tão necessários. Essa ação buscava reproduzir nos demais países do mundo a mesma receita de crescimento das economias mais industrializadas como os Estados Unidos e países da Europa Ocidental.

Portanto, tem-se a necessidade de determinar uma relação mais harmônica e interativa entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, pois, caso contrário, corre-se o grave risco de comprometer os recursos naturais, principalmente os não renováveis.

Essa corrente demonstra uma múltipla abrangência ao considerar questões como justiça, equidade e distribuição da produção e renda. Hussen (2004) demonstra que essas considerações têm uma dimensão temporal que geralmente envolve várias gerações humanas e incluem questões de bem estar de todas as espécies da natureza, inclusive a humana.

Ainda o mesmo autor inclui duas questões importantes tratadas por essa corrente, que também são abordadas pelos economistas ecológicos:

- Incerteza: que advém das expectativas imprevisíveis com relação a mudanças na tecnologia, renda e preferências pessoais.
- Irreversibilidade: que significa que a continuação da exploração ambiental nos níveis atuais pode causar danos irreversíveis para os ecossistemas naturais.

Dentro desta consideração Cleveland e Ruth (1997) afirmam que a incerteza-chave seria determinar o montante mínimo de capital natural necessário para sustentar um dado padrão de vida, assim como, verificar o grau em que o capital construído poderia substituir recursos esgotados e o meio ambiente degradado.

Além destas duas considerações, o critério ético também é muito tratado pelos ecodesenvolvimentistas, principalmente pelo fato de estar se tratando de uma preocupação atual com a situação das gerações futuras. Trata-se então de encontrar um equilíbrio no crescimento e desenvolvimento econômico atual e futuro.

Donaire (1999, p. 43) coloca que “as soluções propostas pelos ecodesenvolvimentistas para lidar com a temática ambiental inserem-se na correção do rumo do desenvolvimento atual, com a redefinição dos seus objetivos em consonância com os recursos disponíveis”.

Sendo assim deve-se levar em consideração o retorno econômico e questões ambientais no momento de tomada de decisão no processo produtivo.

No Quadro 1 apresenta-se um resumo das características principais de cada uma das três linhas de pensamento da economia do meio ambiente, principalmente no que tange à questão sobre os limites do uso dos recursos naturais.

Quadro 1  
Comparativo de direcionamentos das principais linhas de economia do meio ambiente

Linha de Pensamento	Há limites para crescimento econômico?	Natureza desses limites	Origem desses limites	Solução proposta
Neoclássica	Questionável ou não relevante	Não há limites reais devido à possibilidade de substituição de fatores.	Não há limites devido ao progresso contínuo do conhecimento e tecnologia.	Crescimento mensurado pelo PIB e alocação de recursos naturais através dos mecanismos de mercado.
Economia Ecológica	Sim	Leis da termodinâmica e o fato de que a biosfera é um sistema fechado para as necessidades materiais.	A economia é apenas um subsistema do ecossistema natural.	Foco no crescimento qualitativo da economia com alta prioridade na conservação dos bens ambientais.
Ecodesenvolvimento	Sim	Possíveis limites para a substituição de fatores.	Capital humano e natural são mais complementares do que substitutos. Conceito de irreversibilidade.	Manutenção dos estoques de capital natural e humano baseado em princípios éticos de igualdade entre as gerações.

Fonte: Adaptado pelos autores com base em Hussien (2004).

No próximo item procura-se discutir a relação entre os pensamentos da questão regional e ambiental, procurando salientar a necessidade de uma integração mais efetiva e os direcionamentos para isso.

## 2 Notas para uma integração dos pensamentos de forma sistêmica

Conforme se pode perceber, pelos pensamentos expressos no item anterior, poucas são as conectividades diretas entre o “pensar regional” e o “pensar ambiental” no âmbito do *mainstream*.

Apenas indiretamente essas questões são tratadas pelos ecodesenvolvimentistas e economistas ecológicos na área ambiental e alguns autores do pensar regional, que se aproximam, ainda que de forma não totalmente completa, de demonstrar a importância da ligação entre o local e o global para a preservação e utilização sustentável dos recursos naturais.

Para se entender e discutir a conectividade entre meio ambiente e o regional deve-se compreender que os serviços ecossistêmicos não reconhecem as “fronteiras” regionais, levando a uma necessidade de soluções nacionais/globais. Porém, ao mesmo tempo, os processos de produção sustentáveis, a preservação e a recuperação de áreas degradadas devem ser pensadas considerando o enfoque local/regional, pois estes apresentam características e formações estruturais próprias que não permitem o uso de soluções generalistas.

Nesse sentido, conforme Costa (2013), cada referência espacial apresenta configurações próprias, marcadas pelas características das trajetórias tecnológicas em andamento e pelas interações cooperativas e competitivas que se processam em seu interior.

No pensar regional, vê-se em Furtado o início de uma análise das questões ambientais e seus impactos nas regiões, com ênfase na problemática das secas no Nordeste brasileiro. Porém, uma concepção anterior a Furtado foi apresentada por Carvalho (2003) ao citar uma passagem de 1949 de Guimarães Duque que afirmava que o problema da seca deveria ser resolvido de forma metódica e científica, juntamente com uma conscientização dos habitantes para a preservação ambiental. Para o referido autor não bastava apenas obras de irrigação, era necessário que a população preservasse a vegetação a fim de evitar os problemas de uma possível desertificação. Mostrava-se assim, já nos anos 40, uma visão ambiental até certa forma articulada com a questão regional.

Sachs (1986), importante pensador do ecodesenvolvimento, afirma a necessidade de um repensar social e a consideração das características intrínsecas das comunidades como um determinante de suma importância para a construção de uma sociedade mais sustentável e que buscasse o desenvolvimento dentro de uma concepção ecologicamente correta.

Nesse contexto corrobora a afirmação de Oliveira e Souza-Lima (2006) sobre a necessidade de uma maior autodeterminação nacional e regional, por meio de políticas macro visando ao aproveitamento pleno dos recursos humanos, ambientais e institucionais da região, estabelecendo a variável social (endógena) como de suma importância em qualquer plano de intervenção econômica, política e ambiental.

Percebe-se assim a necessidade de um pensar sistêmico entre o regional e o ambiental, tomando a variável social como determinante de direcionamentos específicos dos planos gerais e locais, porém sem deixar de lado a questão do meio ambiente. Ou seja, o entendimento da questão social é a variável-chave para o processo de integração das políticas ambientais e regionais.

Isso é factível, pois, ao compreender a questão social, é possível entender o próprio processo de formação histórico-estrutural da sociedade analisada e permite com que as decisões tomadas em nível local/regional possam contribuir melhor para o atendimento das questões nacional/global.

Na concepção de Furió (1996) pode-se perceber a importância da interligação local/regional com o nacional/global ao afirmar que a concepção da estrutura espacial resulta de uma concepção prévia da estrutura social. Ou seja, os espaços diferenciados se configuram a partir das estruturas sociais que lhe dão uma individualidade, o que fundamenta as ações locais/regionais para a sustentabilidade.

Porém, o fato de serem possíveis mobilidades de certos fatores de produção, tecnologias e atividades produtivas, pode tornar ineficazes as ações puramente locais, fazendo necessárias ações a nível nacional/global.

Fundamenta-se também a importância da ação local/regional conforme afirmação de Breitbach (1988) de que o conteúdo histórico da relação homem e natureza é expresso através da tecnologia (nível e caráter do desenvolvimento das forças produtivas) que determinam o padrão de ocupação e uso do solo em função das necessidades mais essenciais da formação econômica local.

Cano (1998 a) corrobora com essa questão ao afirmar que os desequilíbrios regionais (entre eles pode-se pensar a própria questão ambiental) são frutos das próprias condicionalidades históricas do desenvolvimento de cada região.

Santos (1982), citando Boukharine, já firmava que não há uma sociedade em geral, mas que uma sociedade existe sempre sob um invólucro histórico determinado.

Portanto, como cada região possui uma formação própria em termos históricos, sociais, culturais e econômicos emerge assim a necessidade de determinações de sustentabilidade específicas para cada uma delas, tendo essas condicionalidades como direcionadores importantes das políticas a serem adotadas.

Porém, o pensar somente a nível local/regional de forma compartimentada não permite uma solução dos problemas ambientais (e nem mesmo de outras problemáticas também importantes), pois, segundo o próprio Cano (1998a), leva a soluções apenas temporárias e despolitizadas não passando de meros paliativos, o que levará a um avanço cada vez maior de tais problemas.

Condiz com esse fato a afirmação de Coraggio (1988) de que as articulações entre os sistemas sociais e naturais não estão univocamente estabelecidas para todas as formas de sociedade.

Em Brandão (2004) nota-se uma concepção mais elaborada das questões local/regional e nacional/global ao determinar que existe uma impossibilidade de leis universais sobre o desenvolvimento, levando ao desafio de reter as determinações gerais e procurar decifrar as situações reais (locais), não podendo fugir de suas condicionalidades históricas. Torna-se necessário, portanto, a conciliação de macrodecisões gerais (sob a responsabilidade do Estado e também das instituições) e as microdecisões de abordagem locacionista (agentes locais e suas representações via grupos sociais).

Esse pensamento de Brandão pode ser determinado como um importante nexos de conciliação do pensamento local/regional e nacional/global sobre a questão da sustentabilidade ambiental e as formas de atingi-la com a participação efetiva das comunidades locais na solução dos problemas, sejam estes locais ou globais.

Mesmo que se considere nas análises apenas a natureza construída, que sendo construída, o foi sobre as estruturas da natureza inicial, exigir-se-á um repensar do modo de produção (o pensar geral/global) e suas implicações no

comportamento e formação social (o pensar local/específico), com vistas a atingir uma sustentabilidade realmente estruturada.

## 2.1 Alguns direcionamentos para o enfoque espacial-sistêmico-integrado

Após abordar as relações entre o pensamento regional e ambiental, mesmo que ainda não apresentem a integração completa e sistêmica necessária, busca-se nesse item apresentar alguns direcionamentos que podem ser importantes para o enfoque desejado entre essas duas áreas.

A partir dos anos 2000 houve um resgate das políticas regionais no Brasil, que ficaram “esquecidas” nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, esse resgate ainda é muito superficial e não integrado às demais políticas: ambiental, econômica e social.

Para uma melhor efetividade e integração das políticas regional e ambiental um ponto de suma importância é a participação social nas decisões tomadas. Participação essa que deve ser profunda e completa nas discussões e não apenas uma participação coadjuvante.

Estabelecer um processo de gestão ambiental e de arranjos regionais não compartilhados com a população diretamente atingida e o poder local é adotar políticas generalistas que estarão ligadas apenas às questões global/nacional, mas, sem uma integração sistêmica com a realidade do local/regional.

Sousa (2013) e Porto (2013) afirmam que nas discussões sobre o desenvolvimento sustentável os **conhecimentos tradicionais** da sociedade são considerados como patrimônio e uma importante ferramenta estratégica de sustentabilidade por estarem associados diretamente à biodiversidade, bem como, por demonstrarem fatos e valores ocultos pela ciência e pela tecnoburocracia (grifo nosso). Assim, o uso desse conhecimento é primordial para a construção de políticas que integrem corretamente o meio ambiente e as realidades regionais.

Essa mudança de abordagem não se apresenta de forma trivial, pois, envolve a consideração das questões ambientais e regionais no âmbito da ciência pós-normal. Tal metodologia é recomendada por Funtowicz e Ravetz (1997) quando as decisões que estão em jogo são elevadas e as incertezas do sistema são

altas, estando muito além da capacidade da ciência aplicada e das consultorias profissionais em resolverem.

Dessa forma, no bojo da ciência pós-normal, a busca pelas soluções para as questões ambientais e regionais mais complexas passa pela participação dos diversos atores envolvidos, usando os diversos conhecimentos, mesmo que sejam de senso comum, e não apenas as diretrizes da ciência tradicional.

A criação dos Conselhos Populares para consulta e decisão é um direcionamento que contribui para a integração regional e ambiental. Porém, o sucesso dessa proposta ocorrerá se a sua implantação for bem orquestrada e demonstrar que as decisões emanadas nesse âmbito se tornarão uma realidade e não serão participações meramente informativas.

Contribui com esse direcionamento as estratégias apontadas por Bandeira (1999) e Sousa (2013) no âmbito das consultas aos diversos segmentos da sociedade como: i) a divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões; ii) a construção de um novo arranjo institucional na relação entre as instâncias de Estado com um diálogo efetivo, relação horizontal e respeito ao pacto federativo; iii) consideração plena das relações territoriais existentes, fortalecimento dos diálogos entre as territorialidades e evitando a sobreposição de territórios; iv) criação de instituições fortes e confiáveis e o abandono das práticas de atuação meramente formais.

Outro direcionamento importante é aprofundar o processo de mapeamento completo e a compreensão dos conflitos ambientais e regionais existentes no país. Nesse sentido é primordial o entendimento de que os conflitos oriundos do uso insustentável dos recursos naturais ocorrem com singularidades determinadas pelo próprio processo de formação histórico-econômico-estrutural da região analisada. Entender essa formação é primordial para se integrar a questão regional e a sustentabilidade ambiental, bem como, para buscar a solução dos mesmos.

Complementando essa consideração está a afirmação de Porto (2013) de que os problemas regionais (urbano e rural) e ambientais encontram-se social e espacialmente distribuídos de maneira desigual na sociedade brasileira ainda marcada por fortes desigualdades sociais, de renda, de oportunidades, de raça e de gênero.

O mesmo autor cita algumas iniciativas no sentido de mapear os conflitos ambientais e sociais:

- Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil desenvolvido em cooperação pela Fiocruz e a ONG Fase;
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina que divulga conflitos ambientais na América Latina que estão relacionados com a mineração;
- Centro de Documentação de Conflitos Ambientais (CDCA), organização sediada na Itália, que disponibiliza um mapa de conflitos ambientais com ênfase principalmente na África, América Latina, Ásia e Europa.

Somam-se a essas iniciativas outras com o mesmo objetivo e importância. No entanto, além desses mapeamentos, fazem-se necessárias a compreensão das bases de sua ocorrência e as decisões de solução. Para essas soluções, além da ampla participação popular já citada anteriormente, é necessária a conjugação das políticas envolvendo os Ministérios da Integração Nacional; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura; e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Somam-se a eles órgãos importantes para esse direcionamento como: ANA, FUNAI, IBAMA, INCRA, Secretarias Estaduais e Municipais, dentre outros órgãos.

Esse inter-relacionamento de órgãos e ministérios é um direcionamento fundamental para que as decisões, já amparadas e projetadas pela participação popular, sejam tomadas em conjunto e possam surtir os efeitos necessários.

Evidente que a implantação desse inter-relacionamento não será uma tarefa de fácil execução. Brandão (2013) chega a denominar como utópico a construção da transversalidade e da cooperação interministerial, intersecretarias estaduais e municipais, em sua institucionalidade do desenvolvimento. Outro fator que torna difícil essa inter-relação, segundo Porto (2013), é o conservadorismo predominante nas instâncias legislativas federal e estaduais. Parcela importante dessas bancadas possui visão ambiental, social e regional extremamente conservadora.

No entanto, mesmo sendo um direcionamento complexo e de difícil execução, é de considerável importância para o enfoque espacial-sistêmico-integrado das questões ambientais e regionais. Para minimizar essas dificuldades no âmbito institucional e político é primordial a mobilização social via grupos organizados e representativos que combatam o conservadorismo reinante nas instâncias do legislativo.

Finalizando esses direcionamentos, cabe destacar ainda duas importantes questões, fundamentadas em Brandão (2013):

i) o fortalecimento das instituições estaduais de pesquisa e planejamento, dotando-as de financiamento e autonomia política-administrativa. Essas instituições são fundamentais para a realização de diagnósticos bem estruturados e estabelecimento de linhas mestras das questões estratégicas para o planejamento de longo prazo nos estados;

ii) a criação de fundos públicos que permitirão a pactuação territorial das principais questões estruturais de combate às desigualdades socioregionais, fomentando a infraestrutura de coesão nacional.

Essas questões permitirão a melhoria no diagnóstico dos problemas locais e regionais e o financiamento dos projetos de integração e resolução das questões regionais e ambientais. Importa salientar, que a aplicabilidade desse direcionamento depende também da vontade política e do fortalecimento do pacto federativo.

### **Considerações finais**

O fracasso recente das políticas neoliberais levou a uma reconsideração da questão regional e de suas problemáticas socioeconômicas. As possíveis soluções passam por uma reestruturação do planejamento regional e das políticas ambientais, tendo a questão social como o direcionador mais importante.

As análises realizadas nesse estudo permitem verificar que não se podem estabelecer políticas para a solução da questão ambiental somente com medidas globais, isso porque existem condicionantes regionais/locais (históricos, socioculturais, econômicos e físicos) que as tornariam ineficazes. Compreende-

se também que somente ações locais/regionais são igualmente incapazes de solucionar a questão, devido, entre outros fatos, à interligação sistêmica que existe no meio ambiente.

A título de exemplificação, podem -se citar dois casos hipotéticos:

1) A proibição da produção na Amazônia (uma solução nacional/global) faria surgir o problema sobre como as populações locais poderiam sobreviver sem utilizar os recursos desse bioma (uma questão local/regional).

2) Ações para a diminuição da poluição e produção sustentável em determinada localidade (solução local/regional) podem ser comprometidas pela “exportação” de poluição de outras áreas que não realizem ações semelhantes (uma questão nacional/global).

Assim, a problemática da questão ambiental e da busca pela sustentabilidade deve ser diagnosticada tendo-se em mente as causas e os processos que a fundamentam, sendo analisadas de uma forma sistêmica e integrada às realidades regionais onde ocorrem, em lugar de considerações apenas compartimentadas ou generalistas e, evidentemente, tendo a participação social como a base fundamental de apoio.

Em um momento que urge a necessidade de se retomar a discussão sobre o planejamento regional, cumpre exigir que tal ressurgimento ocorra sob uma nova estrutura que abrigue, de forma mais efetiva, questões como a sustentabilidade ambiental e a equidade social, focando-se em análises globais/nacionais integrada com as considerações locais/regionais.

Entretanto o grande problema não está no planejamento em si, mas por quem e para quem ele é estruturado. Os agentes envolvidos acabam por moldar esse planejamento, com isso torna-se importante a ação do Estado, porém, a sua própria ação é influenciada pelas políticas e agentes envolvidos e pela própria lógica da produção/acumulação capitalista.

Assim, o importante seria conjugar esse planejamento com a necessária reestruturação das questões regionais e ambientais em uma consonância que, se não é perfeita, ao menos se aproxima de uma solução sistêmica das mesmas. Nesse sentido a participação democrática e direta da sociedade é primordial para o sucesso desse planejamento integrado.

## Referências bibliográficas

ALIER, J. M. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Trad. de Armando de Melo Lisboa. Blumenau: FURB, 1998.

ANDRADE, D. C. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. *Leituras de Economia Política*, Campinas, v. 14, p. 1-31, ago./dez. 2008.

BANDEIRA, P. S. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999.

BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Tese (Livre-Docência)–Instituto de Economia. Unicamp, Campinas, 2004.

\_\_\_\_\_. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional: uma coletânea*. Edição especial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013.

BREITBACH, A. C. M. Estudo sobre o conceito de região. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, n. 13, ago. 1988.

BOULDING, K. E. The economics of the coming spaceship Earth. In: JARRET, H. *Environmental quality in a growing economy*. Washington DC: Johns Hopkins University Press, 1966.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)*. 2. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a.

\_\_\_\_\_. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998b.

CARVALHO, O. de. Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp: ANPUR, 2003.

CLEVELAND, C. J.; RUTH, M. Capital humano, capital natural e limites biofísicos no processo econômico. In: CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

COLBY, M. E. *Environmental management in development: the evolution of paradigms*. Washington, World Bank, 1990. (World Bank Discussion Papers, n. 80).

CORAGGIO, J. L. *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*. 2. ed. Quito: Ciudad, 1988.

CORAZZA, R. I. Economia, tecnologia e meio ambiente: comentários sobre aspectos positivos e normativos da economia do meio ambiente. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 479-498, 2003.

COSTA, F. A. Indicações para a política e o planejamento do desenvolvimento sustentável e inclusivo da Amazônia. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional: uma coletânea*. Edição especial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013.

COSTANZA, R. Economia ecológica: uma agenda de pesquisa. In: MAY, P. H.; MOTTA, R. S. da (Org.). *Valorando a natureza: a análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DALY, H. E. Allocation, distribution and scale: towards an economics that is efficient, Just and sustainable. *Ecological economics*, v. 6, p. 185-193, 1992.

\_\_\_\_\_. *Ecological economics: the concept of scale and its relation to allocation, distribution and uneconomic growth*. School of Public Affairs, University of Maryland, 1993. (Discussion paper).

DALY, H. E.; FARLEY, J. *Ecological economics: principles and applications*. Washington, DC: Island Press, 2004.

DONAIRE, D. *Gestão ambiental na empresa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. Ciência pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais. *História, Ciências, Saúde*, Manguinhos, v. IV, n. 2, p. 219-230, jul./out. 1997.

FURIÓ, E. *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Ariel, 1996.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GEORGESCU-ROEGEN, N. *The entropy law and economic process*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

GIL, A. C. *Técnicas de pesquisa em economia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

HUSSEN, A. *Principles of environmental economics*. 2. ed. London and New York: Routledge, 2004.

KUWAHARA, M. Y. *Economia do meio ambiente*. Disponível em: <http://meusite.mackenzie.com.br/monicayukie/aula%205%20EMA.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2009.

MARQUES, J. F.; COMUNE, A. E. A teoria neoclássica e a valoração ambiental. In: ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI, M. L. A. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas: UNICAMP, 1997.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: UFSC, 2001.

MUNHOZ, D. G. *Economia aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica*. Brasília: UnB, 1989.

OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. (Org.). *O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar*. Curitiba: São Paulo: Annablume, 2006.

PORTO, M. F. Ecologia, economia e política: contradições, conflitos e alternativas do desenvolvimento. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional: uma coletânea*. Edição especial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013.

ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade. In MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. da. *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento – crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, M. *Espaço e sociedade: ensaios*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SMOLKA, M. O espaço do espaço na teoria econômica. *Literatura Econômica*, Rio de Janeiro, IPEA v. 5, n. 6, p. 705-728, 1983.

SOUSA, M. S. R. Desenvolvimento sustentável – governança, participação social e diálogo federativo – a forma define o conteúdo. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional: uma coletânea*. Edição especial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013.

# Dialogo social en un país periférico – la negociación e implementación de acuerdos laborales sectoriales en Brasil bajo el gobierno del Partido dos Trabalhadores

Jana Karen Silverman <sup>1</sup>

## Resumen

*La elección como Presidente de Brasil del ex-dirigente sindical Luiz Inacio “Lula” da Silva en Octubre de 2002 por el Partido dos Trabalhadores ofreció a sus aliados en el movimiento sindical una oportunidad única no solo de fortalecerse como actores sociales y ganar mejores condiciones de trabajo, además de estimular nuevas formas de participación popular en las esferas del Estado. Efectivamente, el gobierno de Lula y en menor medida de su sucesor Dilma Rousseff fue marcado por abrir nuevos espacios tripartitos y cuadripartitos de dialogo social para acompañar y monitorear las políticas públicas. Usando este método, los gobiernos del PT buscaron resolver problemas históricos de explotación laboral en sectores estratégicos por la economía actual vía la construcción de acuerdos tripartitos que cubren a los trabajadores de los sectores de la caña de azúcar y de la construcción. Estos acuerdos pretenden crear estándares mínimos de condiciones de trabajo para las decenas de miles de trabajadores que laboran como corteros de caña y peones en el sector de construcción, además de asegurar la eliminación de contratos precarios, trabajo infantil y formas análogas al trabajo esclavo, y el respeto para las libertades sindicales y la negociación colectiva. Este artículo analiza la implementación de estos acuerdos, así intentando medir su eficacia en la conquista de mejores condiciones y relaciones laborales en los dos sectores, y estudiando su papel en la reestructuración de los conflictos laborales en Brasil bajo un gobierno de centro-izquierda. Se postula que, aunque estos pactos trilaterales han sido útiles en eliminar algunas de los aspectos más inaceptables del trabajo manual en los sectores de la caña de azúcar y la construcción civil, vemos como improbable la posibilidad de su expansión cuantitativa y cualitativa, debido a la persistencia de conflictos sociales que los pactos no han podido suprimir; los altos niveles de fragmentación de representación de intereses tanto por el lado de los trabajadores como por el lado empresarial, y las dificultades que han tenido ciertas entidades gubernamentales de cumplir con los términos pactados.*

**Palavras-chave:** Sindicalismo; Dialogo social; Relaciones laborales.

---

(1) Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp; Mestra em Relações Internacionais pela Columbia University; Diretora de Programas no Brasil e no Cone Sul, AFL-CIO Solidarity Center.

## Abstract

*Luis Inacio “Lula” da Silva’s election to the Presidency of Brazil in October of 2002 as Workers’ Party (PT) candidate, offered their allies in the union movement a unique opportunity to become stronger social actors and win better working conditions, as well as to stimulate new forms of participation in the public sphere. Effectively, Lula’s government, and to a lesser degree that of his successor Dilma Rousseff, was marked by the opening of new spaces of tripartite and quadripartite social dialogue aimed at monitoring public policy. Using this method, the PT governments tried to resolved historic problems of labor exploitation in strategic economic sectors, through the negotiation of tripartite agreements that cover sugar cane and construction workers. These agreements aim to create minimum labor standards for the thousands of workers that labor as cane cutters and unskilled construction workers, as well as guarantee the elimination of precarious forms of contracting, child labor and modern forms of slave labor, and respect for the freedom of association and for collective bargaining. This article analyzes the implementation of these agreements, measuring their efficacy in achieving better labor conditions and relations in the two sectors, and studying their role in the restructuring of labor conflicts in Brazil, under a center-left government. We postulate that, although these tripartite pacts have been useful in eliminating some of the most unacceptable aspects of manual labor in the sugar cane and construction sectors, it seems improbable that this form of collective bargaining will expand qualitatively and quantitatively. This is because of the persistence of social conflict that the pacts have not been able to appease, the high grade of fragmentation of interest representation among workers and employers, and the difficulties that certain governmental entities have encountered in complying with the agreed-upon pacts.*

**Keywords:** Trade unionism; Social dialogue; Labor relations.

## Introducción

Forjado en la lucha contra el régimen autoritario en los años 70 y 80, el fuerte vínculo entre el sindicalismo brasileiro, específicamente su vertiente representado por la *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT), y el *Partido dos Trabalhadores* (PT), es histórica, programática, y estratégica. La elección como Presidente de Brasil del ex-dirigente sindical Luiz Inacio “Lula” da Silva en Octubre de 2002 por el PT ofreció a los sindicatos una oportunidad única no solo de fortalecerse como actores sociales y ganar mejores condiciones de trabajo para la población pero también de “profundizar la democracia”, utilizando el concepto de Roberts (1998), abriendo nuevos caminos de participación popular en las esferas gubernamentales. De hecho, el estilo de gobernar de Lula y (en menor medida) de su sucesor Dilma Rousseff fue marcado por la creación y

funcionamiento activo de diversos espacios tripartitos y cuadripartitos de dialogo social en los procesos de formulación de nuevas políticas publicas.

En el ámbito del mundo de trabajo, los gobiernos del PT buscaron resolver problemas históricas de explotación laboral en sectores estratégicos por la economía actual vía la construcción de acuerdos tripartitos, primero en la caña de azúcar y etanol, con el *Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições do Trabalho na Cana de Açúcar* firmado en 2008, y después en la construcción civil, con un pacto parecido lanzado por el gobierno y sus contrapartes sindicales y patronales en Marzo de 2012. Estos acuerdos crearon estándares mínimos de condiciones de trabajo para las decenas de miles de trabajadores que laboran como corteros de caña y peones en el sector de construcción, además de asegurar la eliminación de contratos precarios, trabajo infantil y formas análogas al trabajo esclavo, y el respeto para las libertades sindicales y la negociación colectiva. En este artículo, analizaremos la confección e implementación de estos acuerdos, para medir su eficacia en garantizar mejores condiciones y relaciones de trabajo en estos sectores y entender su papel en la reestructuración de conflictos laborales en Brasil bajo un gobierno de corte pos-neoliberal. Postulemos que, aunque estos pactos trilaterales han sido útiles en eliminar algunas de los aspectos más inaceptables del trabajo manual en los sectores de la caña de azúcar y la construcción civil, vemos como improbable la posibilidad de su expansión cuantitativa y cualitativa, para así formar un pilar de una nueva “social democracia criolla”, empleando el concepto de Lanzaro (2008), debido a la inhabilidad de suprimir la conflictividad social, los altos niveles de fragmentación de representación de intereses tanto por el lado de los trabajadores como por el lado empresarial, y las dificultades que han tenido ciertas entidades gubernamentales de cumplir con los términos pactados. No obstante, concluimos que estos ejercicios de dialogo social en Brasil sí han servido para atenuar algunas de las peores formas de explotación de la fuerza del trabajo, algo que ha sido un rasgo histórico del capitalismo brasileiro por sus características tardías y periféricas.

### **Del Novo Sindicalismo a Neoliberalismo – Una mirada histórica de la actuación sindical en Brasil**

Para entender la relación actual entre el movimiento sindical y el PT, es necesario volver brevemente al momento histórico de construcción del “*Novo*

*Sindicalismo*” que surgió a finales de la década de los 1970 en respuesta a la dictadura militar en poder en aquel momento, que negaba a las libertades sindicales a través de la persecución de sindicalistas ligadas a la izquierda, prohibía la negociación colectiva directa entre sindicatos y empleadores, y acababa con la estabilidad en el empleo. Una ola histórica de huelgas comenzó en 1978, liderada por el Sindicato de los Metalúrgicos de Sao Bernardo do Campo y Diadema (y su presidente carismático, Lula), que fue seguido por otras organizaciones sindicales como los Petroleros de Paulinia y los Bancarios de Sao Paulo y Osasco. Estas agrupaciones sindicales se juntaron con movimientos de oposición en sindicatos urbanos con liderazgos “tradicionales” como los Metalúrgicos de São Paulo y con algunos sindicatos rurales influenciados por la teología de liberación, para formar lo que llegó a ser conocido como el “*novo sindicalismo*”. Lo que caracterizaba este movimiento como nuevo fue sus innovadoras prácticas sindicales, basada en altos niveles de movilización de las bases, representación de los trabajadores en los lugares de trabajo, procesos más inclusivos de negociación colectiva, y un discurso en contra del sindicalismo corporativista, combinado con sus cuestionamientos profundos del modelo económico y político del régimen autoritario, sus conexiones estrechas con otros movimientos sociales, y su ausencia de ligaciones directas con los partidos tradicionales de la izquierda brasileña como el *Partido Brasileiro Comunista* (PCB) y el *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB).

En 1979-80, militantes del “*Novo Sindicalismo*” se juntaron con segmentos progresistas de la Iglesia Católica e intelectuales y activistas ligadas a tendencias trotskistas para formar el PT, una propuesta política socialista, sin ser estalinista o social-demócrata, que surgió para “ofrecer a los trabajadores una expresión política unitaria e independiente en la sociedad”, según su *Carta de Principios* (De Almeida, 2011). Luego, las mismas fuerzas sindicales que fundaron el PT, reforzadas con un número más amplio de sindicatos rurales, crearon la nueva central sindical *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT) en un congreso realizado en la ciudad de Sao Bernardo do Campo en 1983, con la participación de más de 5000 delegados de todo el país. Según su estatuto, sus objetivos fundamentales son “la defensa de los intereses inmediatos e históricos de la clase trabajadora, la lucha por mejores condiciones de vida y trabajo, y la participación en el proceso de transformación de la sociedad brasileira hacia a la

democracia y el socialismo” (CUT, 2012). También postula su independencia ante el Estado y los partidos políticos, y su derecho a decidir libremente sus propias formas organizativas, tomando como referencia los Convenios 87 y 151 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Este modelo independiente de organización sindical promovido por la CUT es contrapuesto a la estructura sindical brasileira tradicional, formulado e implementado durante el periodo del *Estado Novo*, que busca estimular la sindicalización pero al mismo tiempo controlar la acción sindical, direccionándola a actividades asistencialistas y apolíticas. Los preceptos de unicidad sindical (que prohíbe la formación de sindicatos paralelos en la misma categoría profesional y área geográfica), la financiación pública de los sindicatos via el impuesto sindical, el papel conciliador en los conflictos laborales de la Justicia de Trabajo, el poder del Ejecutivo de reconocer nuevos sindicatos sin que ellos alcancen un nivel real de representatividad entre los trabajadores en su base, y la ausencia de estructuras de representación sindical dentro de los lugares de trabajo, forman los pilares mas importantes de este esquema de regulación sindical que podemos caracterizar como “corporativista estatal” (Collier y Collier, 2002) o “modelo legislado” de relaciones laborales, según los términos de Noronha (2000). Al mismo tiempo, los derechos laborales individuales contemplados en la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT) son de una gama muy amplia, incluyendo la licencia de maternidad, seguro-desempleo, 13° salario, y vacaciones remuneradas de 30 días/año. En esta manera, la esquema de regulación de trabajo en Brasil codificada por la CLT sirve no solo para controlar a las organizaciones sindicales pero también para proteger a los trabajadores y trabajadoras que laboren en el sector formal de la economía de algunas de las peores secuelas del mercado capitalista.

Durante los años 80, las propuestas políticas y organizativas de la CUT y el PT se confluieron, en un contexto de crisis económica, trastornos sociales, y renovación política. Juntas, estas dos entidades protagonizaron luchas amplias para la estabilización de la economía sin prejuicios por los trabajadores, para la reforma agraria, y para la redemocratización y apertura política del país, vía su participación en el movimiento “*Direitas Já*” a favor de elecciones democráticas para el primer presidente pos-dictadura en 1984, y su realización de huelgas generales contundentes en 1987 y 1989 que movilizaron millones de trabajadores. En términos organizacionales, en los años 80, el número total de trabajadores

asociados a un sindicato creció casi 50% y más de 980 sindicatos rurales y urbanos se afiliaron a la naciente CUT (De Almeida, 2011). En esta misma época, el PT comenzó a ampliar su participación en el escenario político nacional, captando 7% de escaños en la Cámara de Representantes en las elecciones de 1990, en comparación con menos de 2% en los comicios de 1982 (Hunter, 2010).

Asimismo, 16 representantes del PT con conexiones orgánicas a la CUT participaron en la redacción de la Constitución de 1988, que establecía nuevas garantías laborales para trabajadores rurales, reconocía el derecho a la sindicalización para los servidores públicos y limitaba la posibilidad de intervención estatal en los sindicatos, pero no eliminaba el impuesto sindical o el principio de unicidad sindical (Araujo y Filgueiras, 2010). Un año después, la candidatura de Lula en las elecciones presidenciales colocó el tema de la reforma sindical y labora en la agenda política de nuevo, pero su derrota por Fernando Collor, eliminó en aquel momento la posibilidad de una implantación del proyecto CUTista de relaciones laborales. En esta manera, la década de los 80 cerró con un desfase entre la fuerza ideológica de la propuesta de la CUT a favor de un sindicalismo más democrático y representativo, y la capacidad política real de instalar nuevas prácticas de relaciones laborales en el país.

La renovación política e institucional del sindicalismo brasileiro, representado por el “*novo sindicalismo*” en aquella época, luego fue seguida por un periodo de fragmentación, debilitación y moderación programática en los años 90, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Al asumir el cargo de Ministerio de Hacienda en 1993, Cardoso fue enfrentado con el problema persistente de una inmensa deuda pública, hiperinflación y estagnación económica. Como solución ortodoxa, él implementó el *Plano Real*, que creyó una nueva unidad de cuenta monetaria para el país (el Real), eliminó la indexación automática de nuevos contratos de corto plazo y del salario mínimo a la inflación, limitó la emisión de moneda, estableció una tasa de cambio fluctuante, y concentró el poder político del Consejo Monetario Nacional (Cano, 1999). Este política logró estabilizar la moneda, bajando la tasa de inflación anual de 2489% en 1993 a 929% en 1994 e 22% en 1995 según los datos de la CEPAL (Stallings y Peres, 2000), y este éxito propulsó Cardoso a la Presidencia como candidato del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) por encima de la candidatura de Lula por el PT, en las elecciones generales de 1994.

Para mantener las ganancias económicas que trajo el Plano Real y para asegurar el acceso del país a la riqueza externa necesaria para pagar la deuda soberana, Cardoso escogió priorizar la estabilidad macroeconómica por encima de las políticas laborales y sociales, implementando una serie de reformas neoliberales recetadas por las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) que terminó suprimiendo el crecimiento económico, aumentando los niveles de subempleo y desempleo, y estallando las tasas de desigualdad. Continuando una política que fue conceptualizada por Collor en 1989, Cardoso profundizó la apertura comercial, reduciendo el arancel promedio en 1990 de 48% a 15,4% en 1994, y adhiriendo a la Organización Mundial de Comercio en 1995. Esto fue acompañada con la liberalización y apertura internacional del sistema financiero, la privatización en masa de la mayoría de las empresas del Estado; una reforma administrativa que cerró 22 entidades del Estado y descartó los puestos de trabajo de mas de 357.000 funcionarios públicos (Cano, 1999); y una reforma tributaria que aumentó la recaudación pero al mismo tiempo restringió el gasto fiscal descentralizado, así preservando el superávit primario necesario para el pago de la deuda externa.

Al mismo tiempo, para ganar competitividad en los mercados internacionales, las empresas privadas emprendieron procesos de reestructuración productiva, y presionaron el gobierno para una mayor flexibilización en las formas de contratación de mano de obra. Cediendo a esta presión, Cardoso implementó una reforma laboral que contempló la introducción de los contratos de trabajo por término fijo, la tercerización de mano de obra en actividades no centrales de las empresas, el banco de horas, la remuneración variable vía la participación en los lucros y resultados de las empresas (PLR), y el trabajo de tiempo parcial. Estas medidas terminaron descomponiendo el mercado de trabajo y socavando las bases tradicionales del sindicalismo brasileiro, vía la expansión del trabajo tercerizado, la deslaboralización del empleo vía el uso indebido de contratos de prestación de servicios y de cooperativas de trabajo asociado, y la contracción absoluta del empleo en el sector industrial, donde los sindicatos tenían mayor representación.

Las repercusiones de estas políticas para el movimiento sindical eran dramáticas y inmediatas – se registró un descenso en el numero de trabajadores afiliados en comparación con la Población Económicamente Activa (PEA),

cayendo de 15,5% en 1993 a 14,5% en 1999. También hubo una caída en la capacidad de los sindicatos de utilizar su poder político y organizacional para negociar acuerdos salariales con aumentos reales durante este periodo. Por ejemplo, según Moreira Camargos y Soares Serrao (2011), en 1996, 51,9% de los acuerdos colectivos registrados en la base de datos del DIEESE mostraron aumentos salariales por encima de la inflación, mientras en 1999, esta cifra cae a 35,1%. Asimismo, en el periodo 1993-1996, hubo retrocesos en el contenido de las cláusulas relacionadas con el pago de horas extras, la representación sindical en los locales de trabajo, y el acceso del sindicato a información financiera y operativa de la empresa.

Además, mientras el poder político del movimiento sindical se debilitó durante los años 90, la estrategia e ideología de su aliado partidario comenzó a transformarse, adoptando posiciones políticas más conciliadores y desligándose de sus vínculos históricos con los sindicatos y otros movimientos sociales. Con las derrotas sucesivas de la candidatura de Lula para Presidente en los años 1989, 1994, y 1998, los líderes del partido decidieron modificar su programa para que el PT pudiera captar más votos de los electores ubicados en el medio del espectro político. Por eso, el PT abandonó su demanda por la instauración de un modelo socialista en el país vía la implantación de reformas estructurales, y la reemplazó por un programa más social-demócrata que abogaba por la estabilidad económica dentro de un régimen capitalista acompañada con medidas para mitigar la pobreza y reducir las desigualdades sociales (Hunter, 2011). Juntos con la moderación de su programa, el PT también reconfiguró su dinámica interna durante esta época, transformándose de un partido orgánico de masas, cuyo éxito electoral dependía mucho de la militancia de sus bases ligadas a movimientos sociales y sindicales, a un partido “electoral-profesional” que principalmente utiliza estrategias de marketing político para llegar al poder. Esto se evidencia a través de la concentración de recursos de poder en manos de líderes con cargos dentro del Estado y el vaciamiento de las estructuras partidarias que representaban institucionalmente entidades de la sociedad civil (las “Secretarías Sectoriales”). Así que, durante la década de los 90, el movimiento sindical (y la CUT en particular) iba perdiendo influencia dentro del PT en la arena política, al mismo tiempo que su poder organizativo para enfrentar al capital en el mercado de trabajo iba desapareciendo.

## La Llegada de la Nueva Izquierda al Gobierno y sus Políticas Laborales

A inicios de la primera década del siglo XXI, la dinámica política y económica en Brasil comenzó a girar hacia una configuración más favorable para el PT y su eterno candidato para Presidente, Lula. La recesión económica provocada por la crisis asiática a finales de la década de los 1990, juntos con el aumento drástico de las tarifas de los servicios públicos privatizados durante los gobiernos de Cardoso, la persistencia de tasas altas de desempleo y subempleo y la estagnación de los salarios, convencieron muchos electores que anteriormente formaron parte del base de apoyo del proyecto neoliberal del PSDB a optar por un cambio. Entonces, con el apoyo activo de la CUT y otros movimientos sociales, Luiz Inacio Lula da Silva consiguió ser electo como Presidente de Brasil después de cuatro intentos en los comicios de Octubre 2002, captando 61,3% de los votos en el segundo turno. Sin embargo, el PT no logró establecerse como partido hegemónico ni en el Poder Ejecutivo ni en el Poder Legislativo, dentro de un sistema partidario brasileiro caracterizado por su extrema fragmentación. Para alcanzar victoria en el Ejecutivo, el PT tuvo que aliarse con los partidos de izquierda PC do B y PCB, además de los partidos de centro PL y PMN, y en el Legislativo, el PT apenas consiguió captar 90 escaños en la Cámara de Representantes y otros 10 en el Senado, o sea, 17,5% y 12,3% de los escaños totales, respectivamente.

A pesar de no comandar el Poder Legislativo durante sus mandatos, Lula logró dejar una marca política distintiva al país en los ocho años en que ocupó la Presidencia de Brasil. Las características principales de su gestión pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- Una expansión de las políticas sociales para combatir la pobreza y las desigualdades económicas, principalmente vía programas de transferencia de ingresos a las familias más pobres y la valorización del salario mínimo, que ayudaron a reducir el número de brasileiros por debajo de la línea de pobreza en 30% durante el periodo 2003-2013 (Pochmann, 2013).
- Una recuperación del papel del Estado en el fomento económico e industrial vía la capitalización del *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social* (BNDES) y la implementación de nuevos proyectos para mejorar la infraestructura del país a través del *Programa de Aceleração do*

*Crescimento* (PAC), en la cual el Estado ha invertido mas de US\$ 800 mil millones desde 2007 (DIEESE, 2013). Además, el gobierno de Lula garantizó el control estatal sobre los nuevos yacimientos de petróleo descubiertos en la costa brasileira, conocidos como el “Pre-sal”.

- Una política externa mas independiente del bloque de países desarrollados y en particular de los Estados Unidos, que fortalecía la integración regional latinoamericana y priorizaba sus relaciones con otros países emergentes. Esta reconfiguración de la política externa brasileira se ejemplifica en el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por los EEUU en 2005, y la consolidación del grupo de los BRICS después del estallido de la crisis económica mundial en 2008.

- La promoción del dialogo social en sus procesos de gobernanza, vía la conformación de diversos consejos tri- y cuadripartitos y conferencias nacionales temáticos que permitían la participación ciudadana en la construcción y monitoreo de las políticas públicas, en el intento de cambiar una cultura político de “bajo modo democrático”, según la caracterización de Nobre (2013).

- La mantenimiento de políticas macroeconómicas “prudenciales” para garantizar la estabilidad monetaria, basada en un sistema de metas de inflación, políticas fiscales orientadas para garantizar un superávit primario, y un Banco Central independiente de presiones políticas o partidarias (Teixeira; Pinto, 2012).

Con respeto a la política sindical y laboral del gobierno Lula, se caracterizaba por la reestructuración del mercado de trabajo y la ampliación de los derechos laborales individuales, pero también por el mantenimiento de la estructura sindical corporativista. La pieza clave de la política laboral del gobierno del PT fue la valorización del salario mínimo, que tenía un factor multiplicador importante por el hecho que en 2009, 46,1 millones de personas recibieron ingresos indexados al salario mínimo, incluyendo 18,5 millones de beneficiarios del sistema de seguridad social, 27,3 millones de trabajadores (laborando tanto en

el sector formal como el informal), y casi 300.000 empleadores (Tavares Soares, 2011). En respuesta a una demanda de las centrales sindicales, Presidente Lula creaba el Consejo Nacional del Salario Mínimo, que diseñó una política que vinculaba al valor del salario mínimo con el crecimiento real del PIB mas la inflación registrada. El resultado final de esta política fue un crecimiento medio real del salario mínimo de 7,6% durante los dos mandatos del Presidente Lula, equivaliendo a una alza real de 53,67% para los años 2002-2010 (Tavares Soares, 2011). Este movimiento del salario mínimo también afectó positivamente a los trabajadores que reciben rendimientos mayores cuyos salarios son determinados por los acuerdos colectivos negociados por los sindicatos. Durante el periodo 2004-2009, mas de 80% de los ajustes salariales negociados llevaban a aumentos salariales reales por encima de la inflación (Baltar et al., 2010).

Durante el gobierno Lula, también hubo una reducción significativo del desempleo y de la informalidad en el mercado de trabajo, gracias en gran parte al dinamismo económico positivo en este periodo debido en gran parte al aumento significativo en los precios internacionales de los *commodities* exportados por Brasil. Como podemos ver en la Tabla 1 abajo, el crecimiento económico pujante, combinado con mayores esfuerzos en la inspección de trabajo y el combate al trabajo forzoso e infantil por parte del MTE, Justicia del Trabajo, y Ministerio Publico del Trabajo, ayudaron a disminuir tanto el numero de desempleados como el numero de trabajadores informales (sin registro de trabajo, por cuenta propia y no remunerados). Por estas razones, según Krein y Dos Santos (2012), si miramos el periodo 2004-2009, la expansión del empleo formal en el sector privado alcanzó 25,3% y el empleo formal en el sector público creció 19,3%.

La disminución generalizada del trabajo precario y desempleo durante los ocho años del gobierno Lula, combinado con los importantes aumentos reales del salario mínimo, contribuyó para que el índice de Gini se registrase una mejora significativa en lo que tiene que ver con la desigualdad de ingresos en el país, bajando de 0,583 en 2002 a 0,53 en 2010, según Krein y dos Santos (2012).

Tabla 1  
Caracterización de la Población Económicamente Activa (PEA) en Brasil,  
entre 2004-2008 (en %)

	2004	2008
Desempleado	8,9	7,1
Empleo formal (con registro)	34,3	39,1
Empleo informal (sin registro)	16,7	15,9
Trabajo domestico con registro	1,8	1,8
Trabajo domestico sin registro	5,2	4,9
Empleador	3,8	4,2
Cuenta propia	20,3	19,0
No remunerado	5,4	4,0
Autoconsumo y Autoconstrucción	3,6	4,0
PEA total	100	100

Fuente: Baltar et al. (2010).

En relación a las políticas sindicales del gobierno Lula, no se logró implementar una reforma amplia que podría haber eliminado algunos de los controles estatales sobre el movimiento sindical. En 2003, el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) estableció un fórum *multistakeholder*, con la participación de sindicatos, empleadores, y representantes del sector informal, para construir una propuesta de reforma sindical en contrapuesto del viejo sistema corporativista. Después de decenas de reuniones a nivel estadual y nacional, los integrantes de este *Forum Nacional do Trabalho* (FNT) entregaron una propuesta de ley al Poder Legislativo, que contemplara la eliminación paulatina de las contribuciones sindicales obligatorias y del monopolio de representación sindical en un determinado área geográfica, la instauración de representantes sindicales en los sitios de trabajo, y mayores protecciones jurídicas para dirigentes y activistas sindicales. Sin embargo, cuando el trámite del proyecto de ley comenzó a demorar por causa de una coyuntura política difícil marcada por el escándalo de corrupción conocido como “*mensalão*”, el consenso entre los actores sociales responsables por su formulación se desvaneció y la iniciativa fue abandonada.

No obstante esta derrota, detrás de los bastidores el MTE seguía negociando para poder modificar en parte el marco sindical brasileiro, logrando unos años

después la legalización de las centrales sindicales a través de la aprobación de la Ley 11648/2008. Esta legislación no solo legalizó una estructura sindical no contemplada por el marco corporativista (que solo aceptaba organizaciones sindicales de rango nacional por categoría profesional individual, sin representar trabajadores de una gama amplia de categorías, como la CUT y las demás centrales actuales), pero también estipulaba que las centrales deben cumplir con medidas de representatividad para poder ser reconocidas y recibir una fracción de los recursos recaudados por el impuesto sindical. Como punto positivo, esta medida ha permitido que dirigentes de las centrales participen en mesas de negociación colectiva de sus sindicatos base. Pero por otro lado, la posibilidad ahora de captar mayores recursos económicos vía el impuesto sindical ha estimulado una disputa institucional mas exacerbada entre las centrales, que ha causado una creciente fragmentación entre estas organizaciones, ejemplificada por ejemplo con la salida del Corriente Sindical Clasista dentro de la CUT para crear su propia central (la *Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil*, CTB) en 2007, y la agrupación de varias confederaciones sectoriales para conformar la *Nova Central Sindical de Trabalhadores* (NCST) en 2005.

A pesar de esta innovación y los avances en los derechos laborales individuales, no se registró un impacto significativo en la tasa de sindicalización en el país, que solo aumentaba de 16,7% de la PEA en 1992 a 17,7% en 2009 (Pichler, 2011). Además, por no acabar con el impuesto sindical como fuente primario de financiamiento de las entidades sindicales, no se modificó la propensión de crear sindicatos para captar este ingreso automáticamente distribuido a organizaciones registradas por el MTE. En Junio de 2014, el MTE constata la existencia de 10.474 organizaciones sindicales de trabajadores en el país, que es apenas una pequeña mejora con relación a los 11.354 sindicatos registrados en el 2001. Así que la proliferación de sindicatos de base pequeños con poca representatividad y poder de negociación sigue siendo un problema endémico dentro de la estructura sindical brasileira.

### **La creación e implementación de nuevos pactos laborales sectoriales**

A pesar de la incapacidad de implantar una reforma sindical modernizante mas abarcadora, nuevas prácticas de dialogo social y negociación colectiva fueron impulsadas durante el gobierno del PT en ciertos sectores económicos

estratégicos, particularmente la construcción civil y la caña de azúcar y etanol. Este último sector viene creciendo en importancia desde la masificación de la producción del etanol con la introducción de motores “flex-fuel” en los carros brasileiros en 2002 y la aprobación del el Plan Nacional de Agroenergía por el Presidente Lula en 2006, que aumentó la participación de etanol y biodiesel en la matriz energética nacional, estimuló la participación de pequeños productores en las cadenas de producción de agrocombustibles, y fomentó su exportación (Ministerio da Agricultura, Pecuaria, e Abastecimento, 2006). Brasil actualmente es el segundo mayor productor de etanol como combustible para vehículos en el mundo por detrás de los Estados Unidos, produciendo 27,9 mil millones de litros del biocombustible en 2010 (Milanez et al, 2012). Con respecto a la construcción civil, el auge que este sector ha registrado desde la segunda mitad de la década de los 2000 está relacionado con la implementación del PAC que ha estimulado la construcción de megaobras de infraestructura y también de la fabricación de mas de un millón viviendas populares bajo el programa *Minha Casa, Minha Vida*. Además, el descubrimiento de los yacimientos de petróleo “Pre-sal” ha fomentado la construcción de plataformas de extracción petrolera, y la realización de la Copa de Mundo en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016 en Brasil ha impulsado la creación no solo de nuevos estadios pero también de mas infraestructura hotelera. Estos factores han aumentado significativamente la tasa de ocupación en el sector, creando mas de 87.000 nuevos empleos apenas entre los años 2011-2, según datos recogidos por el DIEESE.

Antes de examinar en mas detalle los dos casos mencionados encima, es menester entender mejor exactamente lo que es el dialogo social, y su importancia en las relaciones laborales. Aunque no existe un consenso en la literatura especializada sobre la definición de dialogo social, la OIT adopta un concepto bien amplio, clasificando como dialogo social cualquier tipo de negociación, consulta, o intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, grupos de empleadores, y grupos de empleados, sobre tópicos de interés mutuo que tienen que ver con las políticas sociales, laborales y económicos (Ishikawa, 2003). Es importante constatar que en el concepto de la OIT, el dialogo social se entiende como un proceso, y no solo como el resultado obtenido, por eso la eficacia del dialogo social no puede ser medida apenas por el contenido de los acuerdos alcanzados sino también por el grado de transparencia y participación

democrática en el propio proceso. La negociación colectiva para fijar las condiciones de trabajo en una determinada empresa o sector económico es una forma de dialogo social *par excellence*; asimismo el dialogo social igualmente contempla procesos mas extensos de concertación política, en los cuales actores tripartitas conjuntamente formulan políticas públicas sobre una diversidad de temas, para ser aplicados a nivel local, regional o nacional. El papel de los agentes gubernamentales en los procesos de dialogo social puede variar, de moderador (por ejemplo en los casos de negociación colectiva salarial cuando hay dificultades de crear consensos entre a los representantes de trabajadores y empleadores), a promotor y protagonista (como en el caso del FNT, conceptualizado y dirigido por los representantes del MTE). Con respecto al dialogo social como parte de las relaciones laborales, Ermida (2000) constata que esta práctica contempla todas las formas de interacciones entre los agentes que participan en un sistema de relaciones laborales, fuera de las interacciones abiertamente conflictivas. Por lo tanto, se puede deducir que el dialogo social es una forma de actuación entre actores sociales que es contrapuesto al conflicto, y cuando aplicado exitosamente, ayuda a suprimir la conflictividad.

Con respecto a la producción de agrocombustibles, como se señaló antes, Brasil es un líder mundial en la producción de etanol en base de la caña de azúcar, cuya producción está concentrada en la región sur-oriente, sobre todo en el estado de Sao Paulo que alberga 54% de la caña sembrada en el país (Reporter Brasil, 2011). Según UNICA, en 2009 la extensión del cultivo de caña llego a 8,5 millones de ha, o 2,5% de las tierras cultivables del país (UNICA, 2011). Usando esta materia prima, en 2013 se produjeron 594 millones de toneladas de azucar y 6,7% mil millones de galones de etanol (Traylen, 2014). El agroindustria de la caña de azucar y etanol es un importante generador de empleos en las regiones rurales donde su produccion está concentrada. En 2007, el numero de trabajadores directos empleados en el sector azucarero llego a 1.260.711 (equivaliendo a 8% del empleo total en el sector agropecuario brasilero), con 497.670 siendo trabajadores de campo (40% del total), 572.147 siendo trabajadores de ingenios de azúcar (45% del total), y 190.894 siendo trabajadores de fabricas de etanol (15% del total) (Secretaria Geral da Presidencia da Republica, 2009). Se debe tomar en cuenta que en estos últimos cinco años, el numero de trabajadores del campo ha reducido debido a la introducción de la mecanización de la corte de la

caña. En 2012, 85% de la cosecha de la caña en la region Centro y Sudeste del pais fue realizada a traves de maquinaria, en comparacion con apenas 35% de la producción en 2005 (Novacana, 2013). 41% del empleo total creado en este sector se encuentra en el estado de São Paulo, a pesar de que este estado produce mas de 64% del azúcar procesado y 61% del etanol destilado en todo el país, así evidenciando los altos niveles de productividad de las empresas azucareras paulistas. También se debe mencionar que estas cifras sobre el mercado de trabajo en el sector azucarero no incluyen los casi 80.000 productores agrícolas independientes que proveen caña a los ingenios. Con respecto a las formas de contratación utilizadas en el sector, aunque prevalecen los contratos formales directos con los ingenios, los trabajadores de campo y los corteros en particular generalmente laboren bajo contratos temporarios (por zafra), creando una situación de inestabilidad en el empleo y dificultando su participación activa en organizaciones sindicales.

Mas allá de la falta de estabilidad laboral debido a la forma de contratacion utilizada, existen existen otros problemas graves con la calidad del empleo en los campos azucareros brasileiros, que dejan este trabajo lejos de ser un “trabajo decente” conforme con las normas internacionales de trabajo. Por ejemplo, practicas de trabajo análogo al esclavitud han sido descubiertas en algunas haciendas proveedoras de caña de azúcar, con 1911 trabajadores azucareros liberados de aquella situación en 2009 por las autoridades principalmente en los estados de Goias, Mato Grosso, Pernambuco, y Rio de Janeiro (Reporter Brasil, 2010). Por los trabajadores de campo en situaciones de “libre” contratación, su remuneración promedio llega apenas a los R\$ 800/mes por una jornada de 44 horas semanales. Por ser un trabajo físicamente agotador y por estar expuestos a agrotóxicos y humo proveniente de la quema de la caña, las condiciones de salud y seguridad laboral para los corteros tienden a ser pésimas, con muchos casos registrados de enfermedades cardiacas y respiratorias, incluyendo infartos y cáncer del pulmón (Hess, 2008).

La mayoría de los trabajadores rurales del sector azucarero en el estado de Sao Paulo son representados por la *Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo* (Feraesp), una agrupacion de aproximadamente 70 sindicatos locales que agrupan no solo corteros de cana pero tambien trabajadores involucrados en la producción de frutas y verduras. A pesar

de ser un sindicato fuerte, contando con la afiliación directa de más de 40% de las 220,000 trabajadores en su base (en comparación de una tasa de sindicalización nacional de menos de 18%), líderes de la Federación han señalado que aun enfrentan despidos arbitrarios de activistas y dirigentes sindicales, y la injerencia de los empresarios en la creación de nuevos sindicatos de base, dificultando la sindicalización de los operadores de la corte de caña y los trabajadores de otros agroindustrias.

Los trabajadores de los ingenios y de las fabricas de etanol gozan de más estabilidad y mejores condiciones de trabajo de que sus contrapartes en el campo. No existen problemas de trabajo análogo a la esclavitud, trabajo infantil, o formas de contratación precarias. El perfil de los trabajadores industriales es distinto también. Según el sindicato *Federação dos Trabalhadores nas Industrias Químicas e Farmacêuticas do Estado de Sao Paulo* (Fequimfar), ellos tienden a tener mayores niveles de escolaridad, hay poca presencia de mano de obra migrante, y hay un mayor número de mujeres empleadas en este segmento del sector azucarero, no solo en la parte administrativa sino también en cargos operativos. No obstante, existen problemas endémicas con relación a salud y seguridad laboral, con una prevalencia de quemaduras, enfermedades respiratorias, y lesiones por estrés repetitivo entre los trabajadores del sector.

Para eliminar algunos de los abusos laborales más flagrantes en el sector azucarero brasileiro, y en esta manera permitiendo la apertura de lucrativos mercados europeos para el etanol brasileiro que antes fue inaccesibles por sus normas sociales y ambientales impuestas, un acuerdo tripartite fue confeccionado durante el segundo gobierno del Presidente Lula para garantizar un piso de derechos mínimos cubriendo a todos los trabajadores rurales del sector. Esta iniciativa fue producto de discusiones que comenzaron en el seno del *Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (CDES), un espacio quadripartite con representantes del gobierno, empleadores, sindicatos, y organizaciones de la sociedad civil, creado durante el primer gobierno del PT para proponer y monitorear políticas públicas nacionales para promover el desarrollo económico y social. En 2007, representantes of Feraesp, CUT, and the *Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais* (CONTAG) negociaron con sus contrapartes en UNICA y la Secretaria-General de la Presidencia de la Republica para formular el *Compromisso Nacional para Apefeiçoar as Condições do Trabalho*

*na Cana de Açúcar* (Compromiso Nacional), que fue firmado por todas las partes interesadas en 2008. El propósito del Compromiso Nacional es de “hacer mas humano y seguro el cultivo manual de la caña de azúcar y también de promover la reinserción ocupacional de los trabajadores desempleados por el avance de la mecanización del corte” (Secretaria Geral da Presidencia da Republica, 2009).

Los 249 productores de azúcar y etanol que han firmado el acuerdo hasta ahora (representando mas de 70% de la producción nacional), se han comprometido a respetar a los derechos laborales, incluyendo la eliminación de tercerización, la provisión de dotaciones sin costo para los trabajadores para proteger a su salud, el mejoramiento de servicios de emergencias en el caso de accidentes en el trabajo, la provisión de agua potable y el establecimiento de áreas adecuadas de descanso en todos los campos, la participación con buena fe en los procesos de negociación colectiva con las organizaciones sindicales, la promoción de iniciativas para mejorar los indicadores sociales en los municipios canicultores, y la creación de un mecanismo de monitoreo independiente para verificar el cumplimiento con todas las cláusulas del Compromiso Nacional. Los signatarios del Compromiso Nacional también han eradicado todas las formas de trabajo forzoso y trabajo infantil en sus cadenas de producción, y han hecho esfuerzos para formar y reubicar corteros de caña cuyos empleos han sido eliminados debido a la mecanización de este labor. En Junio de 2012, 169 empresas azucareras han participado en el proceso de monitoreo *in situ* y han sido certificada como conforme a las reglas del Compromiso Nacional. Esto en torno les ha dado mas acceso a crédito en el BNDES, además de haber mejorado su imagen corporativa. Según Feraesp, aunque las empresas no han respetado totalmente el acuerdo, el espacio institucional ofrecido por el Compromiso Nacional ha ampliado las posibilidades del sindicato a proponer propuestas políticas mas abarcadoras de que lo que ha podido negociar bilateralmente, en esta manera sirviendo no solo para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores rurales en la base de la cadena de producción de azúcar y etanol, pero también a promover la soberanía alimentaria y el desarrollo sustentable en general.

Tomando como ejemplo el Compromiso Nacional para el sector cañicultor, un acuerdo *multistakeholder* también fue negociado en 2011-2 entre el gobierno, representantes empresariales de la construcción civil, y sindicatos vinculados a diversas centrales sindicales. La lógica detrás del acuerdo era

garantizar el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales en un sector que en 2009 generaba casi 7 millones de trabajos y que era marcado por sus condiciones precarias en términos salariales, de formas de contratación, de salud y seguridad ocupacional, y de su falta de oportunidades de cualificación profesional (Arruda, 2013). El estímulo político directo para la formulación del acuerdo *Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção* (Compromiso Nacional de la Construcción) fue una serie de huelgas reivindicando mejores condiciones de trabajo y de vivienda en obras de alta importancia para el gobierno actual de la Presidenta Dilma Rousseff durante el año 2011, como el estadio de fútbol Maracanã en Rio de Janeiro, la refinería de petróleo Abreu e Lima en Pernambuco, y las centrales hidroeléctricas Santo Antonio y Jirau en el estado amazónico de Rondonia. Temiendo que estas protestas podrían atrasar las preparativas para la Copa del Mundo y estancar el crecimiento del sector que registró más de US\$ 90 mil millones en ingresos brutos en 2012, la Secretaría General de la Presidencia junto con los Ministerios de Trabajo y Empleo, Planeación, Seguridad Social, Desarrollo Social, Casa Civil, Educación, Minas y Energía, Deportes, Integración Nacional, Transportes y Derechos Humanos convocaron a las entidades patronales del sector a dialogar con un grupo de seis centrales sindicales (CUT, FS, UGT, CTB, CGTB, y Nova Central) y cuatro confederaciones nacionales de trabajadores de la construcción (CNTIC, CONTICOM, CONTRICOM, y FENATRACOP) con la esperanza que un acuerdo a nivel nacional podría ser confeccionado. Esto fue logrado después de 18 reuniones, tres plenarias, y nueve meses de negociación (Secretaria Geral da Presidencia da Republica, 2012).

Los compromisos asumidos por los firmantes del Compromiso Nacional de la Construcción tienen que ver con políticas de reclutamiento de trabajadores nuevos, procesos de formación profesional, salud y seguridad ocupacional, respeto para los procesos de negociación colectiva, la creación de instancias sindicales de representación en los lugares de trabajo, el mejoramiento de las condiciones laborales (abarcando temas como jornada de trabajo, alimentación, transporte a las obras, y alojamientos), y políticas para mejorar el entorno social y ambiental donde las obras están siendo ejecutadas. Estas obligaciones extienden no solo a las empresas directamente responsables para la ejecución de obras de construcción sino también a todas sus empresas subcontratistas. Además el

acuerdo crea una Mesa Nacional Permanente para la Mejora de Condiciones de Trabajo en la Industria de la Construcción de composición tripartita, que está encargada de publicar la lista de signatarios del Compromiso y monitorear su cumplimiento con los directrices del acuerdo. La vigencia del acuerdo databa hasta el final de 2014. (Secretaria General da Presidencia da Republica, 2012).

En Mayo de 2013, 22 empresas y consorcios constructores fueron registrados como adherentes al Compromiso Nacional de la Construcción, cubriendo unos 79.772 trabajadores laborando en 16 obras de construcción pesada (incluyendo las hidroeléctricas Santo Antonio y Jirau, mencionadas anteriormente) y apenas ocho proyectos de construcción civil (DIEESE, 2013). La cantidad de trabajadores cubiertos por el acuerdo se contrasta con el numero total de trabajadores urbanos empleados en el sector, estimado en 1.488.000 por el DIEESE en 2011. En términos de resultados, este acuerdo ha ayudado bajar un poco los niveles de conflictividad labora en las grandes obras de infraestructura en el país, sin embargo, en 2013 huelgas emblemáticas de los trabajadores de la construcción civil estallaron en los estados de Sergipe y Mato Grosso do Sul. Asimismo, a pesar de la inclusión de una clausula permitiendo la representación sindical en los lugares de trabajo (con protecciones contra el despido para los activistas sindicales que asumen este papel), hasta ahora solo diez comisiones de representación sindical han sido establecidas efectivamente (DIEESE, 2013). Según representantes de la Internacional de Trabajadores de Construcción y Madera (ICM), que monitorea el acuerdo en conjunto con los sindicatos brasileiros, la falta de adhesión mas generalizada a esta iniciativa voluntaria ha limitado la capacidad del acuerdo de tener un impacto mas profundo en las condiciones y relaciones de trabajo en el sector. Sin embargo, solo el hecho de haber abierto un canal permanente de dialogo social con representantes empoderados del sector empresarial y gubernamental ayudaba en alguna medida en la búsqueda de soluciones a temas laborales polémicos como la tercerización y la informalidad.

### **Conclusiones – Hacia una Social Democracia Latinoamericana y una profundización del dialogo social?**

Según Lanzaro (2011), los gobiernos progressistas que asumieron el poder en la primera decada del siglo XXI en Brasil, Chile, y Uruguay pueden

ser considerados “social democracias criollas”, por ser liderados por partidos institucionalizados de la izquierda, de tendencia socialista pero con un programa política que ha moderado con el tiempo, y con enlaces orgánicas fuertes con el movimiento sindical. En el caso de Brasil, el PT es un partido con una estructura definida, que ahora es principalmente enfocado en la disputa electoral en defensa de una plataforma política esencialmente reformista. Sin embargo, las conexiones entre el PT y el movimiento sindical se han debilitada con el tiempo - según un estudio cualitativo de Handlin y Collier (2011), los electores actuales del PT no militan en movimientos sindicales o sociales en un porcentaje mas significativo de que electores de otros partidos, y la participación de los afiliados del PT en actividades partidarias como reuniones del partido o comicios electorales es casi igual al nivel de participación de electores de partidos del centro o derecha. Asimismo, el grupo difuso de partidos (incluyendo muchos con tendencias clientelistas sin una ideología definida) que respalda el gobierno del PT limita la capacidad de acción del partido para implementar reformas mas amplias en el ambito laboral y sindical. Por ejemplo, en las elecciones de 2010, la coalición que apoyó la candidatura de la petista Dilma Rousseff para la Presidencia captó 311 de los 513 escaños en la Cámara de Representantes, pero apenas 88 de ellos (el 17,2% del total) fueron para el PT, con 79 y 41 escaños (15,4% y 8% del total) yendo a los partidos centristas o no-ideológicos como el PMDB y el PR, respectivamente. De acuerdo con el concepto de “pemedebismo” de Nobre (2013), estos partidos no-ideologicos tienen un poder político sobresaliente, a través de su control de un sistema complejo de vetos que no permite la aprobación de reformas mas abarcadoras.

Tampoco sería fácil tipificar la configuración actual de los relaciones de trabajo en Brasil, aun en los dos sectores estudiados en este trabajo, como arreglos “neo-corporativistas” o “corporativistas societales”. Utilizando la definición clásica propuesto por Schmitter, el corporativismo puede ser caracterizado como un “sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas en forma jerárquica y diferenciadas por función, reconocidas (...) por el Estado y al que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar determinados controles en su selección de líderes y en la articulación

de demandas y apoyos” (Schmitter, 1974, p. 93-94). El “corporativismo societal” se refiere a un sistema político con procesos abiertos y competitivos y poderes ejecutivos basados en coaliciones, que además exhibe procesos de racionalización en el diseño e implementación de políticas estatales que sirven para incorporar y acercar más al proceso político a los grupos sociales subordinados. Aunque en Brasil, el monopolio de representación sigue existiendo en la ley vía la unicidad sindical, en la práctica, el alto grado de fragmentación de las entidades sindicales afecta gravemente a su capacidad de conducir procesos unitarios y exitosos de negociaciones colectivas más abarcadoras. Por ejemplo, en el sector de la construcción, se logró implementar el Compromiso Nacional, de adhesión voluntaria, pero la propuesta de los sindicatos que participan en la Mesa Nacional Permanente a negociar un acuerdo colectivo nacional de aplicación obligatoria para todos los trabajadores laborando en el sector fue negado por parte de las entidades patronales. Además, los acuerdos sectoriales analizados no han podido contener totalmente la conflictividad laboral en el sector de la construcción civil como mencionamos anteriormente. No obstante, es importante mencionar que no ha habido ningún paro o huelga en gran escala dirigido por FERAESP en el sector azucarero desde la firma del acuerdo sectorial en 2008, a pesar de las transformaciones profundas recientes en la estructura y cantidad de empleo en el sector debido a la mecanización de la corte de la caña. Asimismo, el gobierno brasileiro ha tenido ciertas dificultades en asegurar el cumplimiento por parte de los empresarios de los acuerdos negociados en manera tripartita. En el caso del Compromiso Nacional para el sector azucarero, el Ministerio Público de Trabajo identificó irregularidades laborales en más de 60 ingenios que actualmente reciben este sello de buena conducta empresarial (Rodrigues, 2012), y en el caso del sector de la construcción, se debe citar las dificultades que el gobierno ha tenido a asegurar la adherencia al acuerdo por parte de un número más amplio de empresas privadas que actúan como contratistas en las obras públicas.

Igualmente, Ishikawa (2003) advierte que los procesos de diálogo social pueden fracasar cuando los siguientes factores se manifiestan: la predominancia de intereses particulares y la falta de voluntad de implementar reformas más amplias; la falta de concordancia sobre las prescripciones económicas para ser aplicadas; y la falta de legitimidad democrática tanto del proceso como de los actores sociales que participen en el diálogo. En el caso de los acuerdos

estudiados, vemos que la predominancia de intereses de menor ámbito tendía a prevalecer entre los grupos que participaron, en el caso de los empresarios y trabajadores, debido a su representación pulverizada, y en el caso del gobierno, debido a la prevalencia de prácticas políticas “pemedebistas”. Y con respeto a la legitimidad democrática de los procesos de diálogo y los participantes, aunque hubo un alto nivel de transparencia en la conducción de los diálogos, con un importante esfuerzo comunicativo hecho por la Secretaria General de la Presidencia de Brasil, se puede cuestionar la exclusión de representantes de trabajadores informales y migrantes empleados en estos dos sectores, que son socialmente y laboralmente mucho más vulnerables que sus pares con contratos formales y plenos derechos de ciudadanía.

Tomando esto en cuenta, podemos decir que aunque las políticas del gobierno del PT (incluyendo sus esfuerzos para promover acuerdos sectoriales) no han transformado el sistema brasilero de relaciones laborales en uno con rasgos más “neo-corporativistas” o social demócratas, ellas sí han servido para minimizar algunas de los atributos más explotadores que típicamente han distinguido la relación entre capital y trabajo en el país. En particular, los acuerdos en los sectores de la construcción y la caña de azúcar han ayudado a mitigar el alto grado de heterogeneidad entre las condiciones laborales de distintas categorías de trabajadores. Mientras trabajadores empleados en ramos de actividad económica que utilizan tecnologías de punta y que cuentan con una representación sindical históricamente fuerte han podido gozar de condiciones de trabajo que aproximan las de sus pares en países desarrollados, los trabajadores del campo y de la construcción han tenido que enfrentar relaciones y condiciones de trabajo casi pre-capitalistas, marcados por el uso de trabajo forzoso e infantil, formas precarias de contratación y salarios que no alcanzan a cubrir el costo de las necesidades vitales de los trabajadores. El desarrollo futuro de este tipo de diálogo social que es capaz de promover la adopción de condiciones “modernizantes” en los sectores económicos más atrasados del país dependerá de la capacidad de fortalecimiento institucional y de movilización independiente del movimiento sindical, así ayudando a aproximar de nuevo el PT con su base principal de apoyo, en un momento actualmente marcado por una polarización política más nítida y el descontento difuso entre un gran segmento de la sociedad brasileira con el

sistema de “bajo modo democrático” operante en el país. Asimismo, un escenario económico externo mas desfavorable, la contracción de la demanda interna, y la implementación de políticas de ajuste fiscal en el comienzo del segundo gobierno de Dilma Rouseff ha frenado el dinamismo en los sectores de la caña de azúcar y construcción, limitando la voluntad de los empresarios a expandir a los derechos laborales y salariales a través de procesos de dialogo social. No obstante, con una rearticulación de la izquierda partidaria, sindical y social brasileira, aún es posible recalibrar el balance de correlación de fuerzas para permitir la instauración de mas políticas laborales favorables a la clase trabajadora..

### **Referências bibliográficas**

ARAUJO, A. M.; FILGUEIRAS, V. A. A Constituição de 1988 e o sindicalismo brasileiro. In: SANTANA, M. A.; KREIN, J. D; BIAVASCHI, M. B. (Ed.). *Vinte anos da Constituição cidadã no Brasil*. São Paulo: Editora LTr., 2010.

ARRUDA, L. R. “*Pau na gata*”: Trabalhadores tercerizados na construção civil em Vitoria e Campinas. Paper presentado en el VII Congreso Latinoamericano de Estudios de Trabajo, Sao Paulo, Brasil, 2-5 de Julio, 2013.

BALTAR P.E. et al. Trabalho no governo Lula: Uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *Global Labor University Working Paper*, n. 9, Mayo 2010.

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Shaping the political arena*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

CUT. *Estatuto da Central Única dos Trabalhadores*. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2012.

DE ALMEIDA, G. R. *História de uma década quase perdida*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

DIEESE. *Mesa Nacional da Construção – O diálogo social tripartite, rumo a condições de trabalho decentes no setor da construção*, São Paulo: DIEESE, 2013.

ERMIDA, O. Social dialogue: theory and practice. In: VELASCO, M. S. (Ed.). *Trade unions and social dialogue: current situation and outlook*. Geneva: ILO, 2000.

HANDLIN, S.; COLLIER, R. B. The diversity of left party linkages and competitive advantages. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

HESS, S., 2008. *Mortes e doenças relacionadas à produção do etanol no Brasil*. Disponible en: <http://www.problemasambientais.com.br/poluicao/mortes-e-doencas-relacionadas-a-producao-de-etanol-no-brasil/>. acceso en 30 de Mayo de 2014.

HUNTER, W. *The transformation of the workers' party in Brazil, 1989-2009*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. The PT in power. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M., (Ed.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

ISHIKAWA, J. *Key features of national social dialogue: a social dialogue resource book*. Geneva: ILO, 2003.

LANZARO, J. La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 217, 2008.

\_\_\_\_\_. Uruguay: a social democratic government in Latin America. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

KREIN, J.D.; DOS SANTOS, A.L. La formalización del trabajo en Brasil, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires: no.239, 2012.

MILANEZ, A.Y. et al. O déficit de produção do etanol no Brasil entre 2012 e 2015: Determinantes, consequências e sugestões de políticas, *BNDES Setorial*, no. 35, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Nacional de Agroenergia, 2006-2011*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

NOBRE, M. *Imobilismo em movimento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NORONHA, E. O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000.

PICHLER, W. A. Tendências da sindicalização no Brasil: 1992-2009. *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, v. 38, n. 3, 2011.

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Ed.). *10 anos de governos pos-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

REPORTER BRASIL. *A agricultura familiar e o programa nacional de biodiesel: Retrato do presente, perspectivas do futuro*. São Paulo: Repórter Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. *O etanol brasileiro no mundo: os impactos socioambientais causados por usinas exportadoras*. São Paulo: Repórter Brasil, 2011.

ROBERTS, K. M. *Deepening democracy? The modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.

RODRIGUES, L. Compromisso para gringo ver. *O Globo*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/compromisso-para-gringo-ver-5549753>. Acesso em: 1 Jun. 2014.

SCHERRER, C.; HACHMANN, L. Can a labour-friendly government be friendly to labour? A hegemonic analysis of the Brazilian, German and South African experiences. In: MOSOETSA, S.; WILLIAMS, M. (Ed.). *Labour in the global south*. Geneva: International Labour Office, 2012.

SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n.1, 1974.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições do Trabalho na cana-de-açúcar*. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/secgeral](http://www.presidencia.gov.br/secgeral). Acesso em: 1 Jun. 2014.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Compromisso nacional pelo aperfeiçoamento das condições de trabalho na industria da construção*. Disponible en: <http://www.secretariageral.gov.br/compromissoconstrucao/documentos-e-publicacoes/termo-de-compromisso>, Acceso en: 30 Mayo 2014.

STALLINGS, B.; PERES, W. *Crescimento, emprego e equidade*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

TAVARES SOARES, M. A. Salário mínimo e o paradoxo da redução da desigualdade no Brasil. *Oikos*, v. 10, n. 2, 2011.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, 2012.

TRAYLEN, D. Heading south? *Biofuels International*, Mar./Ab. 2014.

UNICA. *2010 Relatório de Sustentabilidade*. Sao Paulo: UNICA, 2011.

# Economia e História: a importância das instituições do século XIX e XX na obra de Thorstein Veblen

Rafael Barbieri Camatta <sup>1</sup>  
Alexandre Ottoni Teatini Salles <sup>2</sup>

## Resumo

*O economista e sociólogo americano Thorstein B. Veblen (1857-1929) é considerado o precursor da Escola Institucionalista Original. Segundo o autor não há isenção ou neutralidade do cientista com o seu objeto de estudo, portanto, toda teoria deve ser estudada tendo-se em vista a conjuntura histórica sobre a qual foi formulada. Suas principais contribuições à ciência econômica surgiram no intervalo entre 1875 e 1915. Assim, o artigo tem por objetivo discutir o impacto deste contexto histórico econômico, político e social em sua obra. Para tanto, ao longo do texto são apresentados alguns dos fenômenos que definiram este período (a revolução tecnológica, a crise de deflação, as críticas ao Padrão Ouro, o protecionismo, a concentração e racionalização da produção e aspectos ligados à demografia, mão-de-obra e consumo) assim como a influência deste sobre Veblen, e em quais obras estão refletidas tais influências.*

**Palavras-chave:** Thorstein Veblen; Instituições; Velha economia institucional.

## Abstract

*American economist and sociologist Thorstein B. Veblen (1857-1929) is considered the precursor of Original Institutional School. According to the author, there is no exemption or neutrality between the scientist and his object, therefore, any theory should be studied keeping in view the historical context upon which it was formulated. His main contributions to economics arose in the range between 1875 and 1915. Then, the article aims to discuss the impact of economic, political, social and historical context in his work. To this end, throughout the essay, we present some phenomena that defined the period (technological revolution, deflation crisis, the criticism of the Gold Standard, protectionism, concentration and rationalization of production and aspects relating to demographics, labor and consumption) as well as the influence of this on Veblen, and in which books and papers such influences are reflected.*

**Keywords:** Thorstein Veblen; Institutions; Old institutional economics.

---

(1) Graduado em 2010 pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestre em 2014 pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: [rbcamatta@gmail.com](mailto:rbcamatta@gmail.com).

(2) Graduado em 1990 pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestre em 1997 pela Universidade Federal Fluminense. Doutor em 2007 pela University of Hertfordshire. E-mail: [aotsalles@gmail.com](mailto:aotsalles@gmail.com).

## Introdução

O economista e sociólogo americano Thorstein B. Veblen (1857-1929) é considerado o precursor da Escola Institucionalista Original, cuja obra seminal foi publicada em 1899 sob o título *A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições* (doravante TCO). Nesta obra pioneira, ele buscou compreender e analisar características do comportamento humano até então não incorporadas à análise econômica convencional tais como: hábitos, instintos, instituições, costumes, códigos de conduta, valores ligados a comportamentos idiossincráticos e rivalidades sociais<sup>3</sup>. Em várias partes de sua obra, Veblen define instituições como hábitos de pensamento disseminados e arraigados na cultura de uma comunidade, que definem seu estilo de vida e que evoluem historicamente<sup>4</sup>. Segundo Hodgson (1998), a abordagem institucionalista Vebleniana não pretendeu desenvolver uma teoria geral das instituições, mas sim um conjunto de diretrizes de como elas evoluem em função de circunstâncias históricas específicas.

O contexto histórico no qual Veblen estava inserido foi determinante para a elaboração de suas ideias. Suas principais obras surgiram no intervalo entre 1875 e 1915<sup>5</sup>, período classificado por Hobsbawm (1989) como *The Age of Empire*. Assim, o artigo tem por objetivo discutir o impacto do contexto histórico, econômico, político e social do final de século XIX e início do século XX na obra do autor. Neste sentido, vale a pena ressaltar que, segundo Veblen (1919) não há isenção ou neutralidade do cientista com o seu objeto de estudo. Portanto, toda teoria deve ser estudada tendo-se em vista a conjuntura histórica sobre a qual

---

(3) Vale salientar que a abordagem Vebleniana não é a única corrente institucionalista. Samuels (1995) subdivide os institucionalistas em três Escolas distintas, quais sejam: o Velho Institucionalismo (ou Institucionalismo Original), a Nova Economia Institucional, e os Neo-institucionalistas. Tratando especificamente do trabalho desenvolvido por Veblen e por outros autores renomados desta tradição como John Commons e Wesley Mitchell, Silva (2012) classifica esta abordagem como *Institucionalismo Clássico*. Para maiores detalhes sobre estes aspectos taxonômicos, veja também Mayhew (1987); Rutherford (1995; 2001); Hodgson (1998); Dequech (2002) e Conceição (2002).

(4) Em suas palavras, instituições são definidas como “*habitual methods of procedure*” (Veblen 1898a, p. 391); “*prevalent habits of thought*” (Veblen, 1899, p. 125 e 1919, p. 314); e “*habitual methods of carrying on the life process of the community in contact with the material environment in which it lives*” (Veblen, 1899, p. 127); “*settled habits of thought common to the generality of men*” (Veblen, 1909, p. 626).

(5) *Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions* (1899); *Theory of Business Enterprise* (1904); *The Instincts of Workmanship and the State of the Industrial Arts* (1914); e *Imperial Germany and the Industrial Revolution* (1915).

foi formulada. Ao longo do texto, será discutido como os fenômenos históricos foram importantes para o desenvolvimento intelectual do autor, e em quais obras estas influências estão refletidas. Este estudo mostra que a produção científica de Veblen se manteve muito coerente com sua percepção de que os fenômenos do mundo real resultam de um processo evolutivo das instituições.

A conjuntura histórica à época de Veblen já demonstrava elevado grau de integração comercial e financeira mundial, o que torna necessário uma análise das instituições em nível internacional, não apenas dos EUA como faz Cavalieri (2009). O próprio Veblen tinha uma visão mais ampla da evolução das instituições, não se restringindo ao estudo das instituições estadunidenses, como mostra o livro *Imperial Germany and the Industrial Revolution* publicado em 1915. Por isso, a proposta deste artigo em examinar a história do período a partir de vários autores (não necessariamente institucionalistas), de tal maneira que se consiga apreender as idiosincrasias históricas em nível global, aí sim, focadas em suas raízes institucionais. Martins (1975, p. 58) mostra que no livro *The Engineers and the Price System* de 1921, Veblen desenvolve uma abordagem cosmopolita acerca do desempenho da indústria. Segundo ele: “(...) Veblen era internacionalista e tampouco admitia que uma posição consistentemente tecnocrática pudesse incluir os objetivos particularistas e irracionais inerentes ao ponto de vista nacional”.

A fim de cumprir os objetivos propostos, o artigo foi dividido em sete seções além desta introdução. A seguir discute-se brevemente a conjuntura histórica dos EUA ao final do século XIX com vistas a capturar aspectos essenciais da formação econômica e histórica deste país que foram objetos de investigação de Veblen. Da seção 2 à 6 discorre-se sobre temas que marcaram o período e como estes influenciaram a obra de Veblen. A seção 2 discute a revolução tecnológica do pós-segunda revolução industrial, em seguida apresenta-se a crise de deflação e suas consequências para o período estudado; nas seções 4, 5 e 6 examina-se a concentração e racionalização da produção, alguns aspectos ligados à demografia, mão-de-obra e ao consumismo, respectivamente. Por fim, breves considerações finais concluem o artigo.

## 1 O contexto histórico da economia dos EUA no final do século XIX

Logo no início desta seção é importante mencionar que, além da TCO, a publicação de dois artigos em 1898 lançou as bases teóricas e epistemológicas do programa de pesquisa que deu origem ao que Hamilton chamou em 1918 de Economia Institucional. Assim, pode-se dizer que esta foi a primeira Escola de Pensamento da Ciência Econômica que não surgiu em solo Europeu, pois seus pilares essenciais foram estabelecidos nos Estados Unidos. Assim, o artigo dedica-se de início a examinar as características históricas da economia deste país.

Mesmo passando por uma longa crise econômica (1873-1896) que culminou na depressão de 1894, foi no período entre a guerra civil americana e o final do século XIX que os EUA se tornaram uma potência mundial. Munhoz (2009) afirma que entre a fundação da república (1776) e o fim da guerra com o México (1848) a extensão territorial norte americana foi multiplicada por 11 vezes<sup>6</sup>. Além disso, enquanto a população mundial dobra ao longo o século XIX, nos EUA ela multiplica por seis.

Tanto a conquista do Oeste quanto a política imperialista dos Estados Unidos se baseavam na doutrina do “*destino manifesto*”, que preconizava ser o dever do povo americano levar a religião e o desenvolvimento capitalista aos povos menos “esclarecidos”. Além de expropriar territórios mexicanos, a expansão para o oeste foi marcada pela expulsão – mediante forte resistência – dos povos indígenas. As bases legais para esta ação foram definidas pelo *Indian Removal Act* de 1830, promulgado pelo então presidente Andrew Jackson. Outras conquistas importantes para a expansão territorial americana foram o Alaska (comprado da Rússia em 1867), e a anexação do Havaí, que envolveu o financiamento de rebeldes pelo governo dos EUA entre os anos de 1893-1898. Além disso, a promulgação do *Homestead Act* em 1862 teve um importante papel na atração de imigrantes Europeus, sedimentando assim a ocupação territorial do país (Lee, 1979).

Com o esgotamento da expansão fronteiriça por volta de 1890, a política norte americana se volta para a obtenção de novos mercados. Esta inflexão em muito se deve à crise de superprodução e deflação ocorrida neste período. As

---

(6) Os EUA anexam aproximadamente 40% do território mexicano.

autoridades políticas perceberam que o mercado interno era incapaz de absorver o montante do que era produzido internamente, e portanto, necessitavam de novos mercados consumidores. A partir de então, o imperialismo econômico dominou a política externa norte-americana. Prova disto é que muitas de suas intervenções na esfera da política econômica internacional, especialmente no que se refere à abertura dos mercados de outros países, se valeram de seu poderio militar. Exemplo disto foi o episódio relatado por Chang (2002) do *infamous 'Black Ship' incident*, quando em 1854 navios americanos aportaram em Edo impondo pela força militar a abertura dos mercados japoneses.

A expansão da frota naval do país em muito se deve à publicação do livro *The Influence of Sea Power Upon History*, de autoria do comandante do *U.S. War Naval College*, Alfred Mahan (1840-1914). Nesta obra, relata Munhoz (2009), ele expõe a importância do poder naval às potências ao longo da história assim como a necessidade de manter controle sobre pontos estratégicos ao longo do oceano Pacífico. A indústria naval que se consolida nos anos seguintes é a base para a indústria bélica que representa uma das formas diretas de dinamização da economia norte americana pelo Estado.

Em meados do século XIX havia uma divisão clara entre o norte industrializado e o sul agrário e escravista. O governo federal distribuía gratuitamente terras na região oeste de modo a povoar a “última fronteira” dentro do território americano. Estas porém se concentravam em poder de grandes pecuaristas e empresas do ramo ferroviário. Grande parte do ímpeto de crescimento demográfico nesta região deveu-se à corrida do ouro, mediante descobertas de reservas nos estados do Colorado e de Nevada na década de 1850. Em como em Montana e Wyoming no decênio seguinte, e em Dakota nos anos 1870. Os povoados fundados por mineiros se desenvolveram ao longo do tempo e se tornaram centros de grande densidade demográfica. Contudo, à medida que a atividade mineradora chegava à exaustão, era substituída pela agricultura e pecuária.

No Sul, após o fim da escravidão em 1863 implantou-se um sistema de partilhamento da terra. Neste, o agricultor deveria repassar uma parcela considerável da produção ao proprietário da terra e, por conta disto, muitos se prendiam a um ciclo de dívida. O sistema levou à superprodução de tabaco,

algodão e ao esgotamento de largas porções de solo sulista. Outras características que mostram a diferença de desenvolvimento entre sul e norte são a forte dependência econômica do primeiro em relação ao segundo, principalmente no que tange à modesta produção industrial, à mão de obra barata e não especializada, e o emprego de mão-de-obra infantil (U.S. Department of State, 2005b).

Diante da crise deflacionária agrária e aos altos custos do transporte ferroviário (discutido na seção seguinte), surge nos EUA uma instituição denominada *Patrons of Husbandry*, comumente conhecida como *The Grange* (A Granja). Esta buscava unir a classe agricultora através de sistemas de comercialização, lojas, fábricas e cooperativas próprias. Apesar de muitos dos objetivos não terem sido alcançados, algumas leis voltadas à redução das tarifas de transporte ferroviário e estoque foram aprovadas. Em meados da década de 1880 a *Grange* foi substituída por organizações denominadas *Farmer's Aliances*, que eram voltadas abertamente à representação política de seus membros (U.S. Department of State, 2005a).

Nos centros urbanos, o operariado se defrontava com baixos salários e condições de vida degradantes. Muitas fábricas empregavam mão-de-obra de mulheres e crianças (principalmente no Sul) pagando salários ainda menores. Nesta época, o intenso movimento imigratório incentivado pelo próprio governo norte-americano aumentava o número de trabalhadores internamente, principalmente de baixa qualificação, reduzindo ainda mais os salários. Segundo Munhoz (2009), somente na década de 1860 houve um aumento de 56% da massa de trabalhadores, e de 80% no número de unidades industriais, não obstante o grande êxodo demográfico rumo aos campos de batalha da guerra civil. Esses processos contribuíram para que, ao fim do século XIX, os EUA tivessem uma população majoritariamente urbana. Em 1874, aprovou-se a primeira lei trabalhista do país voltada para a redução da carga horária de mulheres e crianças para 10 horas diárias.

O grande número de demissões devido à crise deflacionária e a acumulação de estoques, assim como as péssimas condições de trabalho resultaram em inúmeras greves, protestos e agitações que muitas vezes geraram situações de vandalismo. Segundo Munhoz (2009), entre as décadas de 1880 e 1890, eclodiram aproximadamente 24 mil greves no país. Nestas condições, surgem organizações sindicais que buscavam a preservação da integridade trabalhista. Por exemplo, a

*American Federation of Labor* (AFL) tinha o objetivo de lutar pela elevação dos salários, redução da carga horária e pela melhoria das condições de trabalho (U.S. Department of State, 2005a).

Outro aspecto importante acerca do contexto histórico dos EUA no século XIX é que este país foi dos que mais utilizou de práticas protecionistas para a proteção de sua indústria nascente. Além do aumento constante e vertiginoso das tarifas de importação, outros instrumentos foram de suma importância em sua estratégia de *catching up*. Chang (2002) afirma que o governo patrocinou diversos centros de pesquisa agrícola (Instituto de Indústria Animal e o Instituto de Química Agrícola), aumentou os investimentos em educação pública e participou ativamente da modernização infraestrutural de transportes.

Nos EUA pós-guerra civil (1861-1865), ainda havia segregação da participação política sulista no congresso nacional à revelia da vontade do presidente Abraham Lincoln. O *Reconstruction Act*, de 1867, dividiu o Sul em cinco territórios militares (governados cada um por um general nortista), não obstante a presença de um governo estabelecido nestas áreas. Esta situação só foi contornada em 1872 com o *Amnesty Act* que restabeleceu a autonomia dos estados sulistas. Com a vitória nortista adveio o fim da escravidão (uma das suas principais bandeiras) promulgado através da 13ª emenda constitucional. Porém diversas práticas racistas de segregação foram adotadas principalmente em territórios sulistas. Nos 50 anos entre a guerra civil e a primeira guerra mundial, os EUA deixaram de ser uma economia rural para se transformar em uma das maiores potências industriais e política do início do século XX. Nesta época, tinha seu território densamente povoado, ensino público gratuito, imprensa livre, e liberdade de culto religioso.

Porém, a influência das grandes corporações através de *lobbys* gerou uma onda de corrupção em todas as esferas de governo. Nesta conjuntura, surge o movimento progressista com o objetivo de aumentar a justiça social, a transparência, a regulação das grandes corporações, e o serviço público de qualidade. Nesta época, houve um grande esforço do governo e da imprensa do país em denunciar e reformar a herança deixada pelo capitalismo do final de século XIX, principalmente no tangente às grandes corporações e à corrupção na esfera política (U.S. Department of State, 2005a, 2005b)

Foi neste caldo de cultura econômica, social e política do fim que nasce e se desenvolve intelectualmente o acadêmico Thorstein Veblen. Segundo Mayhew (1987), o contexto histórico e geográfico no qual ele cresceu influenciaram fortemente sua formação. Ele nasceu no estado de Wisconsin (meio oeste norte americano), em 1857, e cresceu neste ambiente de constantes e rápidas transformações sociais e tecnológicas advindas da guerra civil e da vigorosa industrialização do país. Como pode-se concluir da análise acima, Veblen testemunhou a transformação norte americana de um país majoritariamente agrário e rural em uma potência industrial e urbana. No início do século XX, este processo culmina no fim da estrutura de mercado predominantemente composta por firmas grandes, produtoras de uma mercadoria única, cujo proprietário pode ser ilustrado pela figura caricatural do “*robber baron*”. Esta se transforma numa estrutura corporativista na qual as grandes empresas passam a produzir mercadorias diferenciadas, a se multiplicar em número de filiais, e a se financiar através de um sistema bancário moderno (HOBSON, 1983). Concomitantemente, a propriedade destas firmas passa para os acionistas desligados da função gerencial. Como é sabido, estas transformações às quais Veblen testemunhou não se restringiram aos EUA e serão tratadas ao longo do artigo.

A “sociedade de fronteira” é apontada como um dos fatores determinantes para a aceitação e propagação da teoria econômica Institucionalista nos EUA e consequente resistência à economia clássica, disseminada na Europa<sup>7</sup>. Nas áreas de fronteira e de baixa densidade demográfica as restrições institucionais e as tradições tornam-se enfraquecidas, pois faltam mecanismos para reforçar sua vigência. Foi justamente neste ambiente que surge teoria econômica Institucionalista.

Cavalieri (2009) resgata da historiografia norte americana uma periodização dividida em duas fases. A primeira, denominada *Gilded Age*, compõe o período do pós-guerra civil até a década de 1890, a partir da qual inicia-se a fase batizada de Era Progressiva. A *Gilded Age* compõe um período de consolidação do sistema econômico industrial moderno em detrimento de uma economia primário exportadora escravista, característica principal do sul

---

(7) Como exemplo, pode-se citar a incompatibilidade das teorias clássicas de renda da terra (David Ricardo) e de crescimento populacional (Thomas Malthus) com o ambiente institucional do oeste norte americano, pautado por grande disponibilidade da terra e baixa densidade demográfica.

derrotado na guerra civil. A reconstrução do pós-guerra, o enriquecimento das classes altas, o surgimento das grandes corporações e a corrupção compõem características de destaque no período.

Por sua vez, a Era Progressiva foi marcada por uma sociedade majoritariamente urbana. Nesta, houve uma tentativa de recuperação dos ideais dos *Founding Fathers*, ou seja, a reversão de um novo capitalismo oligopolista e corrupto para um sistema liberal no qual houvesse oportunidades de crescimento para todos os americanos. Esta tendência crítica se concentrava nas classes médias do país, principalmente entre médicos, advogados e intelectuais das mais diversas áreas (sociologia, história, economia, entre outras). Este segmento social encontrava-se insatisfeito com a desigualdade econômica trazida pela atuação das grandes corporações, em especial sobre a infiltração destas na política do país, em todas as suas esferas de atuação. Esta classe (surgida durante a *Gilded Age*) representa o foco da análise da sobre os hábitos de consumo da classe alta norte americana, elaborada na TCO de Veblen. O autor também estudou o comportamento de outro agente deste período, qual seja, o proprietário absenteísta, que traduz o padrão de conduta dos acionários das grandes firmas à época.

Intelectualmente, as ideias reformistas desta parcela insatisfeita tinha o contraponto no ideário conservador dos apologistas. Estes, segundo Cavaliere (2009, p. 81):

Eram os propagandistas das virtudes do grande capital, da gratidão que os norte-americanos deviam a empresários como Vanderbilt, Rockefeller e Carnegie. Eram os porta-vozes de uma classe que na afluência da sociedade americana se tornariam os proprietários absenteístas, alvos prediletos das mordazes críticas de Veblen.

Em suma, esta seção procurou captar aspectos essenciais da formação econômica e política dos EUA. As seções seguintes se encarregam de discutir pontos específicos da conjuntura histórico institucional da obra de Veblen.

## **2 A segunda revolução industrial e a análise de Veblen sobre a indústria em seu *Theory of Business Enterprise***

A significativa diferenciação entre o patamar de renda per capita de países que ingressaram originalmente na produção maquinofatureira e as nações

retardatárias acirra-se em princípios do século XIX. Segundo Hobsbawn (1989), entre 1750 e 1800, a renda per capita era semelhante entre estes grupos de países, porém a partir de então há um aumento progressivo desta diferença. Em 1880, os países industrializados alcançaram o dobro da renda per capita das nações atrasadas. Este movimento se intensifica no século seguinte. Por exemplo, em 1913 no primeiro grupo, esta renda era três vezes superior à do segundo, enquanto que em 1950 esta diferença sobe para cinco vezes; em 1970, alcança sete vezes. Esse afastamento se deve majoritariamente à presença maciça de investimentos em tecnologia nos primeiros.

Como se sabe, a primeira revolução industrial emerge a partir de inovações majoritariamente oriundas do próprio “chão de fábrica”, ou seja, o empresário e seus empregados desenvolviam novas técnicas a partir do que ficou conhecido na literatura como *learning by doing*. Todavia, a segunda revolução industrial possui caráter muito mais técnico/científico, uma vez que grande parte das inovações surgiu a partir de pesquisa acadêmica sediada nas Universidades e em laboratórios de pesquisa. Parte significativa destas inovações ocorre através da descoberta e do estudo de novos materiais e de novas técnicas de gerenciamento. Esta diferença é primordial no entendimento do distanciamento entre as nações. Enquanto as inovações da primeira revolução industrial consistiam em maquinário simples facilmente transferido (legal ou ilegalmente) e/ou copiado, este fato não se repete na segunda devido à maior complexidade das técnicas e do maquinário industrial.

Além de criar uma grande distância com relação à renda per capita entre os dois mundos, o desenvolvimento da tecnologia determinou também uma superioridade militar e conseqüentemente, política. A segunda revolução industrial atingiu com grande intensidade o setor bélico e trouxe consigo algumas inovações radicais, principalmente em relação a explosivos, armas de repetição e transporte a vapor (Hobsbawn, 1989). Até então, os principais conflitos sempre foram disputados sob relativa igualdade de tecnologia bélica, porém a utilização destas inovações estabeleceu distinções importantes que estratificou o poderio militar em favor das potências europeias.

A partir de então, o mundo se divide em dois: países industrializados e países não-industrializados. Os primeiros possuíam relações políticas entre si e com os não-industrializados, enquanto os últimos se relacionavam majoritariamente

com os primeiros. Os países desenvolvidos estavam concentrados no centro e no noroeste europeu, assim como algumas de suas colônias (com destaque para os EUA). Outras partes da Europa, tão importantes no impulso inicial mercantilista (penínsulas Itálica e Ibérica), haviam arrefecido quanto a sua capacidade de crescimento econômico. Assim, em 1880, os EUA já despontava como um potencial líder mundial, porém à época a Europa ainda representava o centro demográfico e comercial do mundo e ainda possuía uma produção industrial duas vezes maior que a americana. Além disso, surgiram no velho continente algumas das inovações industriais paradigmáticas para o século seguinte como veículos motorizados e o cinema (Hobsbawn, 1989).

A diferenciação entre os dois mundos nota-se principalmente devido à presença das inovações bélicas e industriais supracitadas. Outras características como a alta densidade populacional, a produção industrial e o percentual maior de força de trabalho alocada na indústria<sup>8</sup> não serem características restritas ao mundo desenvolvido. Quanto à esta diferenciação, Hobsbawn (1989, p.20) sugere que:

*Compared with this difference, the differences between stone-age societies such as those of the Melanesian islands and the sophisticated and urbanized societies of China, India and the Islamic world, seemed insignificant. What did it matter that their arts were admirable, that the monuments of their ancient cultures were wonderful, and that their mainly religious philosophies impressed some western scholars and poets at least as much as, indeed probably more than, Christianity?*

Em consonância com esta característica histórica de heterogeneidade do desenvolvimento econômico e social das nações, Veblen (1904, 1921) discute a evolução da indústria de modo a demonstrar a diferença entre os interesses em duas fases diferenciadas. Na primeira fase, as fábricas são controladas pelos “capitães da indústria”, figura que reunia características de gerente, inventor e proprietário. Segundo Martins (1975), essa figura polivalente do proprietário-gerente-inventor observa-se nos primórdios da Revolução Industrial principalmente entre os ingleses. Na segunda fase, as indústrias são propriedades do *Absentee Owner*, ou seja, há um distanciamento entre o dono muitas vezes ligado ao “banqueiro

---

(8) Com exceção de Bélgica, Bretanha, França, Alemanha, Suíça e Holanda todas as demais nações possuíam maior percentual da força de trabalho alocado na agricultura.

investidor”, os técnicos e engenheiros que trabalham diretamente na parte “mecânica” da indústria, e as tarefas de gerência.

Veblen afirma que surge nesta fase divergência de interesses entre a figura do proprietário e do gerente. Estas podem ser associadas às duas fases da revolução industrial até o final do século XIX, tal como apresentadas pela historiografia tradicional. Veblen (1921) atribui à tecnologia (*industrial arts*) um papel central para o entendimento do funcionamento do sistema econômico. Este propõe que a ciência econômica deveria considerar além dos fatores de produção tradicionais (terra, trabalho e capital) também a tecnologia (*industrial arts*) e o papel do empreendedor, pois estes tem grande importância no processo de multiplicação da riqueza.

Além da ampliação da diferença de renda entre países, há um aumento da desigualdade social entre classes intrapaíses. Esta acirra a capacidade de demonstração de riqueza das classes superiores e incentiva a tentativa de emulação do consumo deste pelas classes inferiores.

Nos EUA, intensificação das atividades militares a partir da Guerra Civil estimulou a manufatura e o crescimento econômico – principalmente com a utilização do vapor e do ferro – e o desenvolvimento de inovações. Essa tendência é observada pelo número de patentes registradas, que atingiram 36 mil até 1860 e passaram a 440 mil em 1890. Após a guerra civil, a agricultura também passa por uma revolução tecnológica uma vez que o uso da terra passa a ser mais intensivo com a utilização de maquinário e técnicas de produção mais sofisticadas. Assim, além da cultura de subsistência, surgem as grandes plantações comerciais<sup>9</sup>. Entre 1860 e 1910, o número de fazendas em território norte americano triplica (de dois para seis milhões), enquanto a área cultivada quase dobrou. O progresso técnico na agricultura (assim como a expansão das terras cultivadas no oeste) possibilitou que esta produzisse o necessário para suprir o intenso crescimento demográfico por todo o território do país (U.S. Department of State, 2005a).

---

(9) Em 1862, com o *Land Grant College Act*, o governo dos EUA destina em cada unidade federativa sítios agrícolas nos quais funcionariam centros de pesquisa agropecuária e industrial. Estes recebiam fundos diretamente do Departamento Federal de Agricultura com o objetivo de financiar experimentos em novas tecnologias.

Segundo Craig (1989, p.262): “*The parochialism and regionalism characteristic of an agricultural society must give way to a habit of thinking in national and international terms*”. A partir desta mudança, a renda deve ser investida em atividades que estimulavam o crescimento econômico – como infraestrutura e educação – em detrimento de adornos para uma classe ociosa tradicional. E ainda, o nível de investimentos deve ser superior à taxa de crescimento populacional. Na Europa, estas mudanças institucionais ocorreram em diferentes momentos para cada nação. Como era de se esperar, a Grã-Bretanha foi a pioneira neste processo, tendo financiado com empréstimos e tecnologia a industrialização da Bélgica.

Ainda no entorno do fim século XIX, a Alemanha e a França despontam como novas potências industriais. Na Itália, a indústria manteve um ritmo de crescimento acelerado após a unificação porém este foi interrompido pela guerra tarifária com a França em fins da década de 1880 e pela incapacidade em obter os recursos necessários para manter a taxa de crescimento da economia. A atividade agrícola e as instituições sociais que o acompanham se mostraram mais enraizados na Itália, Espanha e Portugal, criando assim uma maior dificuldade para a expansão da indústria nestas regiões.

Não obstante a resistência à mudança institucional que acompanha o desenvolvimento da atividade agrícola, este setor passou por importantes transformações decorrentes de novas técnicas advindas da segunda revolução industrial. Barraclough (1976) menciona que entre algumas técnicas que modificaram profundamente o setor estão a utilização de adubo e técnicas de conservação de alimentos. Quanto à conservação, se destacam a pasteurização (com o destaque para o leite, em 1890), e esterilização, e a utilização de estanho nas latas de conserva (que proporcionou maior durabilidade da comida enlatada)<sup>10</sup>. O aumento da produção mediante a introdução destas novas técnicas foi essencial para suprir o elevado aumento demográfico do período.

Em 1880, o carvão representava a principal forma de combustível, e a energia hidroelétrica (em seu estágio rudimentar) ainda não tinha se disseminado para a indústria, estando concentrada na atividade agrícola. O motor de

---

(10) A produção de produtos vegetais enlatados passou de 400 mil itens anuais em 1870 para 55 milhões em 1914. Esse aumento foi de extrema importância para suprir as necessidades das guerras que se seguiram.

combustão interna, assim como a utilização do petróleo como fonte de energia, estava tecnicamente pronto para o consumo em massa. De fato, sua introdução no mercado marca o início da segunda revolução industrial. Na esteira deste salto tecnológico paradigmático, incluem-se: diversos tipos de turbinas e motores de combustão interna; o telefone; o gramofone; o telégrafo; a lâmpada incandescente; veículos automotivos; a cinematografia; e a indústria aeronáutica. O ritmo vertiginoso do progresso se mostrava ainda mais rápido nas telecomunicações e na capacidade de produção de mercadorias, principalmente na Europa e nos EUA. No período de 1875 a 1915 há um “encurtamento” das distâncias mediante as viagens ferroviárias transcontinentais e da introdução das comunicações de longa distância, tornada possível principalmente pelo telégrafo que tinha um custo bem inferior ao telefone à época (Salles, 2013).

Em suma, a segunda revolução industrial representou um novo paradigma científico e tecnológico aplicado à indústria. Vincentini e Pereira (2010) apontam que estas são facilmente notadas especialmente nos seguintes setores: eletricidade (fontes e capacidade de geração de energia); química (novas matérias-primas sintéticas); motores à combustão (tornando o petróleo central no crescimento econômico<sup>11</sup>); metalurgia (aço, níquel, alumínio); indústria bélica (armas de repetição, submarino e torpedo); agricultura (fertilizantes, máquinas agrícolas); telecomunicações (telégrafo, telefones, cabos submarinos); transportes intercontinentais (transiberiana, transeuropeias, transandina); e canais interoceânicos (Suez e Panamá).

Barraclough (1975) enumera outras inovações de fundamental importância na evolução das técnicas e conhecimentos na medicina, higiene e nutrição (com a ampliação da utilização do clorofórmio), dos antissépticos e técnicas assépticas. Data deste período (pós 1870) a grande era da bacteriologia, com o surgimento dos trabalhos inovadores de Louis Pasteur e Robert Koch, assim como o surgimento da microbiologia e da bioquímica. Através dos avanços nestas novas ciências foi possível a descoberta do primeiro antibiótico (penicilina) em 1928.

Hobsbawn (1989) afirma que com a renovação industrial advinda das inovações, algumas indústrias de base se deslocam para as colônias, mesmo sobre forte pressão contrária dos países centrais. Alguns exemplos são: infraestrutura

---

(11) No período, os EUA e a Rússia eram os maiores produtores de petróleo.

(estradas de ferro e portos); indústria extrativa (minerais); agricultura (subsistência e agroexportadora); indústrias têxteis e de alimentos processados.

À época, existia um modelo dos determinantes institucionais necessários para que um país se tornasse um Estado-nação liberal desenvolvido. Hobsbawn (1989, p. 22) esclarece este aspecto da seguinte forma:

*It should form a more or less homogeneous territorial state, internationally sovereign, large enough to provide the basis of national economic development, enjoying a single set of political and legal institutions of a broadly liberal and representative kind (i.e. it should enjoy a single constitution and the rule of law), but also, at a lower level, it should have a fair degree of local autonomy and initiative. It should be composed of 'citizens', i.e. of the aggregate of the individual inhabitants of its territory who enjoyed certain basic legal and political rights, rather than, say, of corporations or other kinds of groups and communities. Their relations with the national government should be direct and not mediated by such groups. And so on.*

A importância da indústria, do progresso técnico e do homem de negócios é discutida no livro *The Theory of Business Enterprise*, de 1904. Neste, Veblen descreve o entrelaçamento entre os setores industriais e afirma que não há setor intensivo em capital que seja totalmente independente dos demais. Nesta época, a indústria como um todo já havia abandonado suas características manufatureiras e baseava-se principalmente em indústrias intensivas em capital<sup>12</sup>. Veblen (1904) descreve a tendência à padronização oriunda da indústria, e como esta afeta as demais instituições sociais. Segundo ele, a padronização afeta a formação das preferências, facilitando a aceitação em massa de bens para consumo em diferentes culturas.

Este ponto de vista é complementar à TCO uma vez que nesta obra a diferenciação dos produtos é um dos mecanismos mais importantes para a formação de preferências. A diferenciação do produto encontrada em Veblen compreende produtos capazes de satisfazer a necessidade de concorrência entre consumidores através de demonstração pecuniária. A este fenômeno de

---

(12) Posteriormente, no artigo *On the Nature of Capital* de 1908, o autor discute o papel primordial da tecnologia e do conhecimento na evolução da propriedade privada.

ostentação de riqueza, ele chamou de consumo conspícuo. E ao fato do agente procurar imitar o padrão de consumo das classes superiores, ele chamou de emulação. As definições de consumo conspícuo e emulação pecuniária implicam na pressuposição de uma diferenciação do produto. A este respeito, Veblen (1899, p. 35), escreveu: “Esse consumo especializado de bens, entretanto, já num momento da evolução econômica, [...] se tinha constituído num sistema mais ou menos elaborado, como força pecuniária. O início da diferenciação no consumo é mesmo anterior a qualquer força pecuniária”.

Nesta perspectiva, as firmas produzem bens diferenciados de modo a suprir esta demanda. Veblen aborda a diferenciação do produto a partir do comportamento emulativo do consumidor, ou seja, seu desejo de receber honra e de distinção das classes inferiores. Isto nada mais é do que uma evidência da importância para o autor da diferenciação do consumo. O consumo conspícuo e as demais formas de emulação podem ser entendidos como uma forma de concorrência entre consumidores cujo objetivo final é maior demonstração de riqueza possível.

### **3 A crise de deflação da Europa e dos EUA no final do século XIX**

O crescimento econômico no período posterior à industrialização na Europa não alcançou os resultados esperados. A falta de experiência e o excesso de entusiasmo dos empresários, bem como a ausência de regulação estatal, levaram ao surgimento de bolhas e crises financeiras e comerciais durante o período. Craig (1989) enumera alguns exemplos típicos desta fase como a queda acentuada no valor das ações da firma *English Railroad* em 1860 (que teve repercussões importantes na Bolsa de Valores de Londres), e a crise na construção civil alemã em 1873.

Durante o período entre 1870 e 1890, estas crises repercutiram no arrefecimento progressivo nas taxas de crescimento do comércio internacional. Não obstante, Hobsbawm (1989) afirma que a produção de ferro passou de 11 milhões em 1870 para 23 milhões de toneladas em 1890; enquanto a produção de aço, considerada como um importante indicador da industrialização, subiu de meio milhão para 11 milhões de toneladas. Além do significativo crescimento das potências recém-industrializadas (EUA e Alemanha), e do intenso ritmo de crescimento da produção industrial na Inglaterra – centro financeiro e comercial

mundial – outros países como Suécia e Rússia também haviam se industrializado neste período.

O caso particular da Alemanha é discutido extensivamente por Veblen no livro *Imperial Germany and the Industrial Revolution*, de 1915. Neste, o autor faz uma análise histórica da transformação das instituições (leis, costumes, mudanças tecnológicas) que permitiram a escalada econômica deste país. Ele examina o aumento vertiginoso da força industrial alemã, e assevera que o estabelecimento e a evolução destas instituições permitiram um crescimento que ultrapassasse a primazia econômica britânica.

Em suma, pode-se perceber que este período foi marcado por importantes transformações tecnológicas e institucionais que resultaram em um rápido crescimento da produção mundial. Assim, a depressão do final do século de XIX foi provocada por um aumento significativo da produção industrial principalmente nos principais países da Europa e nos EUA, e, como consequência, pela queda nos preços das mercadorias (inclusive agrícolas), nas taxas de juros e de lucros nestas nações<sup>13</sup>. Hobsbawm (1989) apresenta que na Inglaterra, o nível geral dos preços caiu 40% entre 1873 e 1896 e o preço do ferro decresceu 50% entre 1871 e 1875 e novamente entre 1894 e 1898. O setor mais afetado pela deflação foi a agricultura, e por consequência, foi neste setor que houve grande parte dos problemas sociais. A agricultura havia sofrido uma forte expansão nas décadas anteriores a 1870, fato que aumentou fortemente o número de produtos agrícolas em circulação. A crise de superprodução agrária preocupava as nações ao redor do globo, pois mesmo em países industrializados (exceto a Inglaterra) a produção agrícola ainda ocupava de 40 a 50% da mão de obra masculina. Uma sublevação deste contingente representava riscos políticos graves<sup>14</sup>.

Neste final de século, o rápido crescimento da agricultura nos EUA e o uso crescente de tecnologias agrícolas e de transporte foram os principais fatores que contribuíram para a crise agrária europeia. De acordo com Craig (1989), a expansão da malha ferroviária (que cresce 300 pontos percentuais entre 1860 e

---

(13) Veblen discute o conceito econômico de “superprodução” no artigo *The Overproduction Fallacy*, de 1892.

(14) Alguns dos fenômenos sociais atribuídos à crise agrária são: Revolta dos Famintos na Rússia (1891-1892); aumento do populismo nos Estados Unidos (movimento iniciado em Nebraska e Kansas, grandes produtores de trigo); e revoltas camponesas na Irlanda, Espanha, Sicília e Romênia

1880) permitiu uma redução dos fretes e um aumento na velocidade de escoamento intracontinental da produção de grãos. A introdução de novas tecnologias de propulsão marinha permitiu que essa produção chegasse de maneira rápida e barata aos mercados europeus. Da mesma forma, ocorre um salto tecnológico nos sistemas de refrigeração, permitindo o escoamento da atividade pecuária para mercados intercontinentais.

Além deste forte incremento da produção agrícola norte-americana – principalmente nas terras recém-anexadas do Oeste – outros países como Argentina, Austrália e Canadá entraram no comércio internacional de *commodities* agrícolas. Nos EUA, a péssima situação dos agricultores contava com um fator além dos baixos preços do mercado internacional uma vez que estes estavam sujeitos a sobretarifa da logística ferroviária monopolista do país (U.S. Department of State, 2005a).

Em *The Theory of Business Enterprise* Veblen discute este processo histórico caracterizado por transformações abruptas em um grupo de países, intercalado por crises, períodos de prosperidade e depressão, de inflação, e de deflação. Segundo ele (1904, p. 93): “during the last twenty years of the nineteenth century, periods of exaltation have, on the whole, grown less pronounced and less frequent, whereas periods of depression or ‘hard times’ have grown more frequent and prolonged, if not more pronounced”. O autor demonstra que as flutuações entre períodos de alta e baixa da atividade econômica estão interligados. Grande parte das perturbações surgem na esfera financeira, e atingem secundariamente a esfera produtiva devido à necessidade de financiamento da segunda pela primeira.

#### **4 Outras respostas à crise de deflação: concentração e racionalização da produção**

Em função da crise deflacionista discutida anteriormente, surgiram outros dois fenômenos que modificaram radicalmente o modo de produção industrial nos EUA. O primeiro é relativo ao aumento da concentração industrial que viria a culminar na primeira lei antitruste da história, a *Sherman Anti-Trust Act*, promulgada nos EUA em 1890. Porém, de início esta foi majoritariamente utilizada contra a formação de sindicatos uma vez que estes foram considerados como um truste de trabalhadores, por isso, sujeitos às regulações previstas na lei.

Segundo Chang (2002), a legislação começa a ser utilizada de maneira persistente contra os grandes conglomerados com a fundação do *Bureau of Corporations* em 1905, e passa por uma modernização em 1914 com o *Clayton Antitrust Act*. A oligopolização se observa de maneira mais significativa nas grandes indústrias pesadas, tais quais as de carvão, armamentos e petróleo, assim como bens de consumo em massa como tabaco e sabão. Essa tendência teve início no período de depressão no fim do século XIX, porém continuou após sua superação.

Este processo de oligopolização ocorre quando indústrias e bancos expandem suas atividades a níveis nacional e internacional e nesta expansão surgem iniciativas para conluio entre concorrentes. Este visava diminuir os custos de produção, a manutenção dos preços em níveis artificialmente mais elevados, e a divisão do mercado. Esta relação entre firmas gigantes tomou contornos diferenciados ao redor do mundo. Nos EUA e Inglaterra, a prática mais comum era a absorção de competidores menores através de compra acionária e a formação de trustes no qual as firmas combinavam as quantidades de produção e o preço de venda (por exemplo, Craig (1989) menciona a *Standart Oil*, nos EUA, e a *Tobacco Company*, na Grã-Bretanha). Na Alemanha, a forma mais popular de concentração era o Cartel, no qual todas as empresas de determinado ramo regulavam conjuntamente a compra de insumos, áreas de exploração, técnicas de vendas e preços. Muitas vezes cartéis de diferentes países se reuniam de modo a manter conformidade entre suas políticas de preços e de vendas. Acerca da concentração do setor bancário na Inglaterra, Craig (1989, p. 268) afirma:

*Of special interest in this connection was the tendency of banking concerns to combine. In England the last years of the century saw a steady decline in the total number of banking concerns. There had been 600 banking houses in England in 1824. By 1914 there were only fifty-five, and this shrinkage was to continue into the postwar period, so that there were only eleven banking houses in 1937, and five sixths of the country's banking business was handled by the 'Big Five': the Midland Bank, the Westminster Bank, Barclay's, Lloyd's, and the National Provincial.*

A justificativa de existência das corporações e trustes (combinações de corporações) nos EUA estava relacionada à tentativa de evitar crises de superprodução, implicando em enormes custos sociais proveniente da

diminuição da concorrência<sup>15</sup>. Essas organizações possuíam um maior poder de barganha com os sindicatos e empresas de logística (frete ferroviários e navais), e capital necessário para competir em mercados internacionais. Com relação à tecnologia, os trustes contribuíam para um melhor desempenho das empresas que o constituíam mediante o acesso destas às patentes de todas as demais firmas ali presentes. As grandes corporações norte-americanas passam a ser controladas por grupos de investidores financeiros que eram atraídos pela possibilidade de antecipação dos lucros e pequena responsabilidade em caso de falências. Nas primeiras décadas do século XX, os trustes foram substituídos pela forma de organização denominada *holding*, as quais representam agregações de diversos setores numa mesma corporação (U.S. Department of State, 2005b).

Segundo Craig (1989, p. 264), o padrão de concentração do período envolvia a participação do Estado:

*As industrial capitalism extended its domain in the years after 1871, it began, in certain respects, to change its character. The rugged individualism and the unalloyed competitive spirit that marked the entrepreneurs of the early stages of capitalism disappeared; and their successors relied increasingly on government aid and on forms of combination intended to reduce the rigors and inconveniences of competition.*

Além do crescente protecionismo, os estados nacionais contribuíram de outras formas para a manutenção e expansão da indústria local, muitas vezes incentivando a concentração industrial. A lei alemã *General Company Law* de 1870 facilitou o crescimento das grandes corporações. Elas saltam de 2.100 no início da década de 1880 para 5.400 em 1912.

Por outro lado, o Estado foi responsável por diversas tentativas de limitar a tendência de concentração industrial. O presidente americano Stephen Grover Cleveland assinou em 1887 o *Interstate Cleveland Act* que objetivava o reduzir o excesso de tarifas no comércio interestadual (principalmente no que tange a logística via estradas de ferro). A crescente antipatia contra o poderio econômico e político dos trustes e das grandes corporações pressiona o governo a aprovar o

---

(15) Destaca-se como exemplos de setores dominados por grandes corporações norte americanas em fins do século XIX e início do século XX: Petróleo, algodão, açúcar, tabaco, borracha, telecomunicações, transporte e aço.

*Sherman Antitrust Act*. Aprovado em 1890, este proibiu as restrições ao comércio interestadual em qualquer ramo de atividade e previu diversas maneiras de *enforcement* baseadas em fortes penalidades. Esta lei só foi aplicada amplamente no governo Roosevelt (1933-45).

O *Clayton Antitrust Act* de 1914 foi outro avanço na regulação antitruste norte-americana. Autorizava a *Federal Trade Commission* a sancionar ordens contra métodos de competição desiguais, além de regular e investigar abusos corporativos. Entre as práticas proibidas pelo ato estão: a formação de diretorias conjugadas, discriminação de preços entre consumidores, utilização de restrições legais em disputas com trabalhadores, e a posse de ações ordinárias de empresas de semelhante atividade (U.S. Department of State, 2005a).

Além de implementar estes incentivos e regulações, aumentou também a participação direta do Estado na economia. O crescimento econômico à época exigia um padrão de infraestrutura (malha ferroviária e rodoviária, construção de canais) cujo capital privado muitas vezes não era capaz de desenvolver devido à falta de interesse em investimentos de longo prazo. Craig (1989) mostra que a participação do governo federal foi essencial em pelo menos dois países. Nos EUA, na construção das estradas de ferro intercontinentais, e na França com a utilização de títulos da dívida pública para investimentos na malha rodoviária no governo de Napoleão III.

Veblen (1921) examina a concentração industrial na esteira da discussão que ele elabora acerca de sua caracterização das fases da evolução da indústria. Conforme discutido anteriormente, para o autor houve uma primeira fase pautada pela presença dos capitães da indústria, que assumiram diversas tarefas relativas à produção. Esta foi seguida de uma segunda fase, na qual há uma separação dos papéis de gerentes e proprietários. Assim, na primeira, observa-se que a estrutura de mercado compreende uma estrutura atomizada de diversas empresas guiadas pela livre iniciativa. Posteriormente, com a saturação dos mercados devido à superprodução, o autor afirma que a livre iniciativa passa a não ser mais um bom parâmetro para definir o nível de produtos lançados ao mercado. Nesta fase, as exigências de mercado passam a ser a combinação entre produtores e a restrição de produção.

O segundo fenômeno que modificou a estrutura produtiva das economias industriais foi o desenvolvimento de técnicas voltadas para a otimização da produção dentro da estrutura fabril. Fundadas por F. W. Taylor, essas técnicas foram denominadas *Scientific Management*, e objetivavam organizar e desenvolver o setor metalúrgico americano (Taylorismo). Nos anos 1920, estas técnicas foram absorvidas pela indústria europeia. Segundo Hobsbawn (1989, p. 45) essa técnica se baseia em três métodos:

*This aim was pursued by three major methods: (i) by isolating each worker from the work group, and transferring the control of the work process from him, her or the group to the agents of management, who told the worker exactly what to do and how much output to achieve in the light of (2) a systematic breakdown of each process into timed component elements ('time and motion study'), and (3) various systems of wage payment which would give the worker an incentive to produce more.*

Neste período, a empresa se afasta da concepção antiga da manufatura administrada por seu único proprietário para se aproximar da figura moderna das grandes corporações, administradas por executivos contratados por acionistas. Nota-se uma modificação tanto da governança da firma quanto no processo de produção. Este movimento é analisado por Veblen (1904, p. 13) conforme demonstra o trecho a seguir:

*With a fuller development of the modern close knit and comprehensive industrial system, the point of chief attention for the business man has shifted from the old-fashioned surveillance and regulation of a given industrial process, with which his livelihood was once bound up, to an alert redistribution of investments from less to more gainful ventures, and to a strategic control of the conjunctures of business through shrewd investments and coalitions with other business men.*

O autor afirma que durante as duas décadas finais do século XIX houve um número grande de fusões de indústrias. Em alguns casos, estas beneficiaram a sociedade em geral devido aos ganhos de escala alcançados. Porém, o interesse em fusões muitas vezes está na obtenção de lucros pecuniários, em detrimento da eficiência. Esta contradição de interesses gera, por um lado, fusões de pouco retorno produtivo e social. Ademais, dificulta outras fusões que trariam benefícios sociais não obstante serem tecnológica e institucionalmente possíveis.

## 5 Demografia e mão de obra

A concentração do setor industrial foi contemporânea a uma tendência parecida no mercado de trabalho. Da mesma maneira, os operários se reuniram em grandes sindicatos que aumentaram progressivamente sua capacidade política de negociação com as grandes firmas e com o Estado. De acordo com Craig (1989) a criação da organização sindical data do início do século XIX na Inglaterra, França e Bélgica, porém foi a partir do fim deste mesmo século que os sindicatos passaram a desempenhar um forte papel político na defesa dos interesses da classe operária. Estas organizações tornam-se mais atuantes com o fim das restrições jurídicas sobre sua criação e operação. Assim passam de agregações pacíficas de uma minoria educada, voltada a prestar assistência em caso de acidentes de trabalho e desemprego, para entidades de ampla participação operária, capazes de suspender a produção de suas respectivas indústrias.

Em sua segunda fase, a revolução industrial foi acompanhada de uma intensificação do movimento operário em função das terríveis condições em que a classe estava submetida. Os trabalhadores passam a organizar-se não somente em sindicatos, mas também em partidos políticos. Vincentini e Pereira (2010) apontam que em 1864 aconteceu a I Internacional (encontro da Associação Internacional dos Trabalhadores) com o objetivo de unificar o movimento operário mundial; e em 1871 o movimento da Comuna de Paris toma a capital francesa e institui o primeiro governo operário da história. Em 1889, organizou-se a II Internacional (realizado pela mesma associação) que se caracterizou pelo forte antagonismo entre socialismo e anarquismo, com a expulsão deste último. No final do século XIX, estes movimentos migraram rumo às colônias européias, com exceção dos EUA onde os sindicatos possuíam outra orientação filosófica.

A crise deflacionária gera duas novas tendências quanto à força de trabalho. A primeira é a emigração, que tomou contornos significativos na Espanha, Itália, Áustria, Hungria, Rússia, e região dos Bálcãs<sup>16</sup>. A segunda é cooperação através da criação de cooperativas (instituição proveniente deste período) e crédito cooperativo (Hobsbawn, 1989).

---

(16) Neste período, países como o Brasil ofereciam diversos incentivos à imigração. Há que se notar que neste fim de século XIX, Argentina e Brasil recebiam aproximadamente 200 mil imigrantes por ano.

As novas técnicas industriais exigiam, concomitantemente, empresas de larga escala e concentração urbana da mão de obra. Nesta conjuntura se observa uma redução significativa das empresas familiares. Estas passam a não conseguir financiamento necessário para sua expansão, nem lidar com o maquinário cuja operação necessitava de um grande número de operários. Barraclough (1974) aponta que só na Alemanha, entre 1880 e 1914 o número de pequenas empresas (até cinco funcionários) caiu pela metade, enquanto as firmas com 50 funcionários ou mais, duplicou. Neste cenário do fim de século XIX, a urbanização aconteceu de forma bastante acelerada, gerando uma grande concentração de trabalhadores nas cidades que supriu completamente a demanda de mão-de-obra da indústria, gerando até uma elevação na taxa de desemprego. As metrópoles cresciam rapidamente e incorporavam as vilas em seu entorno, e absorviam todo o contingente que fugia da crise que ocorria no meio rural, decorrente da importação barata de alimentos. As cidades com 100 mil habitantes aumentaram vertiginosamente, e diversas metrópoles atingiram a marca de um milhão de habitantes, tais como: Nova Iorque, Chicago, Filadélfia, Berlim, Viena, São Petersburgo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Tóquio, Calcutá e Osaka.

Quanto aos níveis de escolaridade, em 1880 o mundo desenvolvido apresentava altos índices de alfabetização entre homens e um nível crescente entre mulheres. Em nações subdesenvolvidas, o número de analfabetos continuava bem significativo, mesmo entre as classes abastadas. No período, a eliminação dos povos nativos (índios, aborígenes e tribos africanas) já havia se consolidado e tomava contornos de genocídio em diversos países (EUA, Brasil e Austrália). O emprego de mão-de-obra escrava se encontrava quase erradicado, com a exceção de Cuba e Brasil que declararam fim da escravidão em 1886 e 1888, respectivamente (Azevedo, 2003; Blackburn, 2002).

Para Veblen, o fim da mão-de-obra escrava tem forte implicação sobre os hábitos de pensamento da sociedade. A reorganização social pós regime escravista tende a prevalecer os instintos e hábitos voltados ao trabalho industrial eficaz. Este ponto é abordado na TCO (1899, p. 45) da seguinte forma:

Enquanto o trabalho continua sendo executado exclusivamente, ou usualmente, por escravos, a degradação de todo o esforço produtivo está por demais constante e inibidoramente presente na ideia dos homens para permitir ao instinto ao artesanato um efeito mais sério no setor da

utilidade industrial; mas, quando a fase quase pacífica (com escravidão e status) passa para a fase pacífica (com trabalho assalariado e pagamento em dinheiro), o instinto começa a operar com mais eficácia.

Por sua vez, em relação ao trabalho assalariado, no período de crise deflacionária nota-se um constante aumento dos salários reais. Estes, assim como os custos rígidos de capital, não acompanharam a redução geral dos preços. Posteriormente, após a segunda metade da década de 1890, o crescimento salarial que caracterizou o período da grande depressão cessa, havendo queda dos salários reais na Inglaterra e França, entre 1899 e 1913. Hobsbawn (1989) afirma que este fato contribuiu para as agitações populares às vésperas da primeira guerra mundial<sup>17</sup>.

No livro *The Vested Interests and the Common Man* (1919), Veblen apresenta sua teoria sobre as mutações institucionais na relação empregador-empregado advindas com a revolução industrial. O autor afirma que as condições de trabalho e salários eram barganhadas de maneira pessoal entre trabalhadores e proprietários, primordialmente nas guildas de trabalho e posteriormente nas fábricas embrionárias. Esta relação desaparece com o aparecimento das instituições de grandes corporações de capital aberto extremamente mecanizadas. Com isto, o poder de barganha dos trabalhadores decresce mediante o aumento da distância entre empregados e proprietários. Nesta discussão Veblen desenvolve o importante conceito de *Absentee Ownership of Anonymous Corporate Capital*.

Veblen (1904) examina as instituições que permeiam as concepções do operariado de modo a discutir a aceitação dos hábitos de pensamento socialistas nas diferentes classes em diferentes momentos da história. Para o autor, o apelo e ganho de importância do marxismo no final do século XIX estava diretamente ligado aos hábitos trazidos pela industrialização e urbanização. Este fato pode ser observado na ampla disseminação destas ideias nos centros urbanos e intelectuais, em detrimento das regiões rurais.

## 6 Consumismo

O fenômeno denominado consumismo iniciou-se no século XVII na Europa devido ao aumento de riqueza e do número de produtos advindos das colônias. Ou seja, este remonta a épocas em que foram introduzidas às especiarias

---

(17) Veblen (1904, p. 32) discute brevemente a relação entre salários e produção

como café, tabaco e sedas nos mercados europeus. Consequentemente este hábito migra para os EUA (ainda colonial) onde se generaliza no final do século XIX. Neste período, o número de mercadorias diferenciadas se multiplica exponencialmente, assim como sua demanda. Este hábito disseminou-se globalmente com o progressivo aumento de influência norte americana, cuja influência cultural (propaganda oficial, música, cinema e literatura) atinge grande parte dos países do mundo.

A cultura de consumo em massa exerce uma grande pressão sobre a produção industrial. O fordismo, método de produção intensivo em divisão do trabalho, componentes padronizados, e organização produtiva, foi capaz de reduzir consideravelmente os custos industriais e aumentar sua produtividade. Este sistema surge na indústria automobilística e logo se dissemina para as demais linhas de produção. Segundo Smart (2010), a produção e o consumo em massa são duas faces da mesma moeda, ou seja, se houver uma retração em uma destas pontas, a economia mergulha em um período de crise.

O consumismo anterior à revolução industrial restringia-se a um pequeno segmento social, composto pela elite agrária e aristocrática. O advento da industrialização e da urbanização promoveu uma brutal elevação do trabalho assalariado. Simultaneamente, surge um fluxo constante de oferta, assim como um contingente de demanda por um número cada vez maior de mercadorias diversas. Este último intensificou-se com a melhora financeira das condições operárias, que passavam a demandar quantidades maiores de bens diferenciados. A absorção dos hábitos de pensamento que compõe uma sociedade industrial não foi instantânea. Segundo Goodwin *et al* (2008), durante esta fase incipiente da industrialização, os operários ingleses tinham o hábito de trabalhar somente o necessário para cobrir os gastos da semana. Os trabalhadores valorizavam mais tempo de lazer em detrimento de maiores salários. A adaptação, muitas vezes traumática (diminuição salarial, trabalho forçado), aconteceu de modo que os operários passaram a se ver como primordialmente como consumidores.

Uma das principais contribuições de Veblen à ciência econômica é a discussão acerca da formação das instituições relativas ao consumo da classe ociosa. Estas instituições se disseminam nas classes inferiores que passam emular os padrões de consumo das classes superiores. Veblen descreve o fenômeno do

consumismo a partir da contaminação das preferências de consumo dos bens de luxo de cima para baixo (classes superiores influenciam as preferências das demais classes). Há, porém, uma diferença entre o fenômeno do consumismo geral para o consumismo da classe ociosa, o primeiro se realiza em produtos industriais padronizados enquanto o segundo se realiza através da obtenção de bens diferenciados e de alto preço.

Portanto, o conceito de consumismo divide-se entre consumo em massa, que englobam os primeiros produtos, e consumo perdulário, relativo aos segundos, ambos estão relacionados ao consumo conspícuo exposto por Veblen. Segundo o autor, os artigos artesanais são apreciados devido a sua exclusividade e dispendiosidade de tempo e esforço, enquanto as mercadorias industriais, produzidas a baixos custos, são rejeitadas pelas classes superiores. Desta forma as mercadorias produzidas em massa não possuem a capacidade de demonstração pecuniária para a classe ociosa, pois podem ser amplamente consumidas pelos agentes pertencentes aos segmentos inferiores de renda.

### **Considerações finais**

Este artigo teve por objetivo principal apresentar uma interpretação do contexto histórico no qual o fundador da Escola Institucionalista Original desenvolveu seu trabalho sobre a natureza e a importância das instituições. A análise acima procurou apresentar como este contexto influenciou a obra de Veblen. A pesquisa confirma que Veblen foi fortemente influenciado pelas instituições vigentes no final do século XIX. Em última análise, sua obra é coerente com sua proposta epistemológica de que toda ciência deve ser estudada a luz dos fenômenos históricos na qual foi produzida.

Por este motivo, a discussão acima focalizou as mudanças históricas subjacentes a diversas instituições que eram o alvo da análise Vebleniana. Nota-se uma importante mudança no eixo central do sistema capitalista na virada do século XIX para o século XX. Ou seja, de uma estrutura atomística e concorrencial para um sistema de caráter majoritariamente concentrado em grandes corporações, em nível doméstico e internacional. A própria prática do protecionismo conjuntamente com a busca imperialista por novos mercados a fim de desafogar a gigantesca produção industrial do período, foram responsáveis pela escalada de hostilidades

entre os países europeus que veio a culminar na primeira guerra mundial em 1914. Com a proximidade da guerra, há uma retroalimentação da necessidade de intervenção estatal pois os governos eram forçados a controlarem setores estratégicos, como indústria de base, de combustível e de telecomunicações.

Neste período as organizações econômicas dos países desenvolvidos apresentam um grau de desenvolvimento intermediário, porém muito inferior ao que hoje é cobrado dos países subdesenvolvidos como necessário ao desenvolvimento econômico e social (Chang, 2002). Muitas instituições relacionadas ao consumo ainda vigentes hoje tem sua origem no final do século XIX, e Veblen tem uma importante contribuição no estudo destas e de como o agente toma a decisão num ambiente econômico.

A *Classe Ociosa*, cuja análise representa uma das principais contribuições Veblenianas à Ciência Econômica, representa um segmento social já arcaico à época da publicação da TCO, em 1899. Veblen deixa claro que as modificações institucionais contemporâneas aos seus escritos se posicionavam contrárias à existência desta classe. A crescente importância do homem de negócios (Veblen, 1904), o fim da escravidão e a revolução industrial (Veblen, 1899) alteraram profundamente os hábitos de pensamento, mesmo nas classes superiores. Estes hábitos passam a valorizar as atividades industriais produtivas, em detrimento da demonstração pecuniária.

Conforme exposto ao longo do artigo, a teoria institucionalista Vebleniana foi influenciada pelas instituições de sua época. Prova disto é que o autor desenvolve princípios essenciais à análise de temas dos mais diversos, como por exemplo: revolução tecnológica, oligopolização, crises industriais, crises financeiras, imperialismo germânico, crescimento industrial germânico, padronização, fim da mão de obra escrava, e consumismo. As implicações de suas concepções trazem à tona elementos teóricos importantes para o exame destes temas no capitalismo contemporâneo.

### **Referências bibliográficas**

AZEVEDO, Celia Maria M. *Abolicionismo: Estados Unidos e Brasil, uma história comparada (século XIX)*. São Paulo: Annablume, 2003.

BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução à história contemporânea*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

BLACKBURN, Robin. *A queda do escravismo colonial 1776-1848*. São Paulo: Record, 2002.

CAVALIERI, Marco A. *O surgimento do institucionalismo Norte-Americano: um ensaio sobre o pensamento e o tempo de Thorstein Veblen*. Tese (Doutorado)–UFMG/Cedeplar, Belo Horizonte, 2009.

CAVALIERI, Marco A. O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 43-76, abr. 2013

CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O Conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista Economia Contemporânea*, v. 6. n. 2, p. 119-146, 2002.

CRAIG, Gordon A. *Europe, 1815-1914*. Florida: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1989.

DEQUECH, David. The demarcation between the “Old” and the “New” institutional economics: recent complications. *Journal of Economic Issues*, v. XXXVI, n. 2, p. 565-72, 2002.

EICHENGREEN, Barry. *Globalizing capital: a history of the International Monetary System*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

GALLAROTTI, Giulio. M. *The anatomy of an international monetary regime: the classical gold standard 1880-1914*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

GOODWIN, Neva; NELSON, Julie A; ACKERMAN, Frank; WEISSKOPF, Thomas. Consumption and the consumer society. In: GOODWIN, Neva; NELSON, Julie. A; ACKERMAN, Frank; WEISSKOPF, Thomas. *Microeconomics on context*. Sharp: Medford, 2008.

HOBBSAWN Eric. J. *The age of empire, 1875-1914*. New York: Pantheon Books, 1989.

HOBSON, John A. *A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HODGSON, Geoffrey M. The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, v. 36, n. 1, 1998.

LEE, Lawrence B. *Kansas and the Homestead Act, 1862-1905*. New York: Arno Press, 1979.

LINHARES, Maria. Y. Em face do imperialismo e do colonialismo. In: SILVA, F. C. T. da. *Impérios na história*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MARTINS, Carlos. E. *A tecnocracia na história*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MAYHEW, Anne. The beginnings of institutionalism. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 3, Sept. 1987.

MUNHOZ, Sidney. J. A construção do Império Estadunidense. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Impérios na história*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Bureau of International Information Programs. Outline of U.S. History. *Growth and transformation*. Washington, 2005a. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/>.

\_\_\_\_\_. Bureau of International Information Programs. Outline of U.S. History. *The civil war and reconstruction*. Washington, 2005b. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/>.

RUTHERFORD, Malcolm. The old and the new institutionalism: can bridges be built? *Journal of Economic Issues*, v. XXIX, n. 2, p. 443-451, 1995.

RUTHERFORD, Malcolm. Institutional economics: then and now. *Journal of Economic Perspectives*, v. 15, n. 3, p. 173-194, 2001.

SAMUELS, Warren. The present state of institutional economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, p. 569-590, 1995.

SALLES, Alexandre O. T. Institutional framework of the classical gold standard: examining the first historical wave of financial globalization. *História Econômica & História de Empresas*, v. 16, n. 1, p. 101-134, 2013.

SILVA, Vagner Luís da. Perspectivas teóricas no Institucionalismo clássico. *Revista de Ciências Humanas*, v. 12, n. 1, p. 145-164, jan./jun. 2012.

SMART, Barry. Consuming: historical and conceptual issues. In: SMART, B. *Consumer society: critical issues and environmental consequences*. London: Sage Publications, 2010.

VEBLEN, Thorstein B. The overproduction fallacy. *Quarterly Journal of Economics*, v. 6, n. 4, Jul. 1892.

\_\_\_\_\_. Why is economics not an evolutionary science? *The Quarterly Journal of Economics*, Jul. 1898a.

\_\_\_\_\_. The instinct of workmanship and the irksomeness of labor. *American Journal of Sociology*, v. 4, n. 2, 1898b.

\_\_\_\_\_ (1899). *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. *The theory of the business enterprise*. New Jersey: Transaction Books, 1904.

\_\_\_\_\_. On the nature of capital. *Quarterly Journal of Economics*, v. 22, n. 4, 1908.

\_\_\_\_\_. *The instinct of workmanship and the state of the industrial arts*. New York: The MacMillan Co, 1914.

\_\_\_\_\_ (1915). *Imperial Germany and the industrial revolution*. Kitchener: Batoche Books, 2003.

\_\_\_\_\_. *The place of science in modern civilization and other essays*. New York: B. W. Huebsch, 1919.

\_\_\_\_\_ (1919). *The Vested interests and the common man*. London: FB & c Ltd., 2014.

\_\_\_\_\_ (1921). *The engineers and the price system*. Ontario: Batoche Books, 2001.

VISENTINI, Paulo F.; PEREIRA, Analúcia D. *História Mundial Contemporânea (1776-1991): da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética*. Brasília: FUNAG, 2010.

# Integração financeira e regulação bancária na Europa sob o capitalismo financeirizado

Alexandre Favaro Lucchesi <sup>1</sup>

## Resumo

*Este trabalho propõe discutir a completude da integração financeira europeia a partir da revisão dos debates sobre a área monetária ótima e a dominância financeira, partindo-se da hipótese de que a união monetária tem caráter irreversível. Por meio da avaliação da proposta oficial da Comissão Europeia, face às interpretações alternativas, analisa-se o estágio atual da integração financeira e da regulação bancária na União Europeia, considerando-se indicadores do Banco Central Europeu e da Eurostat. Em seguida, são apresentados os avanços recentes na adequação ao regime atual de regulação financeira e bancária, a exemplo da proposta de união bancária, bem como perspectivas de reformas para o bloco. Conclui-se que o Tratado de Maastricht é um arranjo rígido, mas incompleto, sendo que a federalização na zona do euro, administrativa e fiscal, é um destino razoável face às pressões pela saída de países do acordo.*

**Palavras-chave:** Euro; Integração financeira; Financeirização; Regulação bancária; Banco Central Europeu.

## Abstract

*This paper discusses the completeness of the European Union according to a bibliographic review on the debates of Optimal Currency Area and Financial Domination. The hypothesis is that the monetary union in Europe is irreversible. The current stage of bank regulation and financial prudential supervision is analyzed through a debate of the official purposes of the European Commission and alternate views, with the background of European Central Bank's financial integration indicators. Then we present advances of the current framework. After presenting not only recent facts and negotiation issues, i.e. the European Bank Union, but also some possible reforms, the main conclusion is that the Maastricht Treaty is rigid nevertheless incomplete, pointing to fiscal and administrative federalization of the euro area as a reasonable fate, if one has in mind the pressure over members for deserting the agreement.*

**Keywords:** Euro; Financial integration; Financial domination; Bank regulation; European Central Bank.

---

(1) Graduado em Ciências Econômicas pelo IE/Unicamp, fez mestrado em Economia Política na PUC-SP na área de Economia Brasileira e Monetária, acerca da atuação do Banco do Brasil no governo Lula. Atualmente cursa o Doutorado em Economia no IE/Unicamp, com projeto de tese sobre a integração financeira e a regulação bancária na União Europeia. E-mail: [al-lucchesi@uol.com.br](mailto:al-lucchesi@uol.com.br).

## Introdução

A União Europeia (UE) é um esforço histórico de coordenação econômica, talvez um dos maiores já empreendidos. O bloco representa importante polo potencial de geração de emprego e renda, tanto pela tradição cultural como pela capacidade tecnológica e dinamismo produtivo. Entretanto, ao longo do período desde 1970 até hoje, verificou-se na Europa um nível baixo de atividade em comparação às Américas e à Ásia, muito embora se tenha argumentado a importância da união como forma de organização ideal para superar a fricção e permitir alocação ótima de fatores, no sentido de maximizar a dinâmica e auferir crescimento.

A crise atual que assola os países da UE e, principalmente, da zona do euro<sup>2</sup> desde 2009, pelos impactos da crise internacional de crédito, enseja uma reflexão sobre as propostas de integração como caminho para o crescimento econômico sustentado. O longo processo de integração europeu, cujo ápice foi o estabelecimento do euro, em 1999, configura-se num paradigma em nível mundial, e o momento crítico ora enfrentado levanta questões sobre a sustentabilidade do arranjo.

O modelo de integração monetária e financeira da UE ainda não havia atravessado um período crítico tão intenso. Originalmente restrita aos países da Europa Meridional, inicialmente a Grécia, em maio de 2010, e no mesmo ano Irlanda, seguida de Portugal em maio de 2011, a crise afetou a confiabilidade de economias maiores em julho de 2012, como a Espanha, a Itália e até mesmo a França. A recessão e a ameaça ao equilíbrio das contas públicas em alguns desses países encaminharam os olhares para a efetividade das políticas monetária, financeira e bancária do Banco Central Europeu (BCE)<sup>3</sup>, algo que remete às origens da integração europeia e à estruturação de seus propósitos. E, no início

(2) A UE é composta por 28 membros, sendo que o euro já foi adotado como moeda única por 19 – Bélgica, Alemanha, Estônia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Áustria, Portugal, Eslovênia, Eslováquia, Finlândia Lituânia e Letônia, formando assim a chamada “zona do euro”. Há 7 países – Bulgária, Croácia, República Tcheca, Hungria, Polônia, Romênia e Suécia – que atualmente não utilizam a moeda, e 2 – Dinamarca e Reino Unido – que são membros do bloco, mas optaram por não utilizar o euro, segundo opção de exclusão no Tratado de Maastricht. Enquanto estes dois últimos estão dispensados de participar da zona do euro, os países restantes que ainda não preenchem as condições estabelecidas para a adoção da moeda única (muitos dos novos Estados Membros e a Suécia), substituirão as suas moedas nacionais pelo euro quando o fizerem.

(3) O BCE trabalha com os bancos centrais de todos os países membros, formando o Sistema Europeu de Bancos Centrais (disponível na página virtual oficial: <http://europa.eu>).

de 2015, a crise na Grécia resultou na eleição do grupo político de esquerda Syriza, disposto a rever as exigências feitas pelo BCE, pela Comissão Europeia (CE)<sup>4</sup> e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como contrapartida ao auxílio oferecido ao país para recuperação econômica.

O debate sobre a eficiência e a pertinência da UE tem sido feito majoritariamente sob a ótica dos modelos de integração econômica. Nos anos 1960, paralelamente à crescente penetração da dinâmica financeira, consolidaram-se interpretações como a da “área monetária ótima”, o arranjo supostamente mais eficiente possível de integração para um espaço econômico. Partindo deste paradigma teórico, a especificidade da UE pode ser discutida, numa perspectiva keynesiana, como um caso de integração de distintos países sob a coordenação da Alemanha, que é responsável pelo arranjo da instituição monetária e financeira soberana, o BCE. Assim, debate-se a eficiência do modelo de áreas monetárias ótimas para o caso europeu contrapondo-se a interpretação ortodoxa, proponente de regras austeras de política macroeconômica e de liberalização financeira, à referida interpretação keynesiana, que critica a necessidade de impor tais regras a economias diferentes, chamando a atenção para a possível iniquidade de seus efeitos. De maneira extrema, a pertinência da União Monetária Europeia (UME), consolidada pela moeda comum, o euro, também pode e deve ser discutida nessa perspectiva.

Por outro lado, o debate sobre a integração financeira da UE remete às consequências da dinâmica geral do capitalismo desde os anos 1970, especificamente na zona do euro. Isto é, a partir do eixo teórico interpretativo que indica como lógica econômica dominante a da esfera financeira, desde o final do acordo de Bretton Woods, entende-se que o euro estabeleceu-se como uma referência para a riqueza na Europa de tal sorte que o debate de visões sobre a pertinência e a eficiência da “área monetária ótima” desemboca numa outra discussão, que é a natureza das propostas de adequação a essa lógica. Elementos indicam estágio avançado de entrelaçamento financeiro das economias do bloco.

---

(4) A CE é um órgão de debate e de proposta de legislação para a UE que representa os interesses da união em seu conjunto. Pode propor, pelo direito de iniciativa, leis ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE e assegura a correta aplicação do direito europeu pelos países da UE. O termo “Comissão” tanto se refere aos membros nacionais da CE (os Comissários) como à própria instituição no sentido mais lato.

O momento atual é de discussão sobre o futuro do euro. A moeda única, que concretiza a proposta de uma área monetária comum, enfrenta uma crescente contestação de seus fundamentos, trazendo à tona a discussão sobre a possibilidade de alterá-los, ou não. Nesse sentido, rever o aparato bancário europeu, na dimensão do grau de integração financeira, é uma decorrência da discussão dos fundamentos e da política do BCE, agente regulador e supervisor principal do bloco.

Na primeira seção, conduz-se um debate teórico sobre a “área monetária ótima” e as implicações das propostas de austeridade como regra comum para ingresso e atuação na UE, frente à interpretação keynesiana que critica a necessidade dessas propostas. Na segunda seção, abre-se espaço para uma visão que enfatiza o papel das moedas e das finanças na dinâmica de integração europeia, permitindo avaliar seus limites e possibilidades, bem como considerar pontos importantes sobre a viabilidade do arranjo atual. Na terceira seção, apresentam-se primeiramente dados e indicadores sobre a integração financeira na UE de modo avaliar seu estágio atual, para em seguida elencar alguns dos avanços na complementação do arranjo regulatório do setor financeiro e bancário. Por fim, apresentam-se as conclusões.

## **1 Síntese da discussão sobre integração econômica**

Tendo como marco a crise, a discussão sobre integração enseja o debate entre as abordagens pró austeridade, de um lado, e keynesiana, de outro, acerca tanto da atuação do BCE como do arranjo atual de supervisão financeira na UE e regulação bancária na zona do euro.

Na interpretação ortodoxa sobre integração monetária, os objetivos centrais<sup>5</sup> são a liberalização dos mercados e a estabilidade do nível geral de preços, de modo que as políticas regionais obedeçam a um padrão uniforme. Os efeitos<sup>6</sup> comumente esperados de uma integração econômica, segundo essa interpretação, seriam o incremento do comércio e o controle da inflação, articulados a um alinhamento de política monetária.

---

(5) Cf. McKinnon (2004) para uma revisão detalhada desses objetivos.

(6) Cf. Peruffo (2012).

Nos anos 1960, Mundell (1961) questionou os mecanismos de flutuação das taxas de câmbio e a possibilidade de criação da chamada “área monetária ótima”, visando compreender se é vantajosa a existência de uma moeda única. O modelo de Mundell levou à conclusão de que a “área monetária ótima” se estabelece, ou pode se estabelecer, quando a mobilidade de fatores de produção substitui a necessidade de flutuação cambial como forma de equalizar áreas econômicas distintas<sup>7</sup>. A visão ortodoxa indica que uma consequência da integração regional seria a tendência de “convergência econômica real” para os integrantes do bloco, refletindo a melhor alocação possível dos fatores de produção.

O processo de integração econômica e monetária tem acompanhado a evolução da UE desde sua fundação, no Tratado de Roma (1957), quando os Estados Membros concentraram-se na criação do mercado comum. Contudo, com o tempo, tornou-se clara a necessidade de uma cooperação econômica e monetária mais estreita para o avanço do processo<sup>8</sup>. A concretização da UME e a adoção de uma moeda única somente se consolidaram no Tratado de Maastricht (1992), quando foram estabelecidas as normas para a introdução da moeda única, os objetivos da UME e as responsabilidades de cada Estado Membro, bem como as condições que devem ser preenchidas para a adoção do euro. Trata-se dos “critérios de convergência”, ou “critérios de Maastricht”, justamente a estabilidade de preços, com um nível de inflação baixo, a estabilidade das taxas de câmbio e a solidez das finanças públicas.

Em termos gerais, a visão keynesiana é bastante crítica quanto aos efeitos de uma integração guiada pelo mercado e entende ser fundamental a intervenção do Estado nesse processo. Por exemplo, setores e países desiguais deveriam receber tratamento isonômico, ou seja, cada qual conforme suas necessidades, pois uma política generalizada, ou mesmo a ausência de políticas específicas, tenderia a perpetuar e ainda ampliar as desigualdades existentes entre os países membros (Amado; Mollo, 2004, p. 144). Se há diferenças relevantes de recursos entre estes, o grau de incerteza e de preferência pela liquidez é maior na “periferia” do bloco do que no “centro”, no qual, por sua vez, existem condições relativamente mais favoráveis ao financiamento. Isto pode afetar as decisões de investimento e

---

(7) Cf. Amado e Mollo (2004; p. 132) para uma crítica desta abordagem, considerada uma das principais sobre o tema.

(8) Disponível na página virtual da CE: <http://ec.europa.eu>.

consequentemente acentuar desigualdades regionais, com possível concentração do sistema bancário (Ibid, p. 137).

Dentro da dimensão financeira, o estabelecimento de um bloco pode ter por meta a redução da instabilidade macroeconômica, estando em foco consolidar o financiamento de longo prazo (Deos; Mendonça; Wegner, 2010). Como exemplo de instrumentos alternativos para tal consolidação, advoga-se o manejo de liquidez por parte do Estado, promovendo políticas anticíclicas e articulando instituições no sentido de suprir o mercado e garantir a realização de investimentos.

É importante destacar que essa interpretação keynesiana sobre a integração financeira na UE problematiza o propósito do BCE, desde sua concepção – dentro dos paradigmas ortodoxos da austeridade e das regras do acordo de Maastricht entre os membros da UE –, até os objetivos principais do banco, quais sejam, manter a estabilidade de preços e salvaguardar o valor da moeda<sup>9</sup>. Na base deste programa estão as recomendações de superávit ou equilíbrio fiscal a todos os países membros da zona do euro, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de julho de 1997, assim como a orientação da política monetária do próprio BCE, que se baseia em metas de inflação. Até 2007, os países membros lograram resultados satisfatórios quanto a esses objetivos, enquanto o ciclo de liquidez internacional favoreceu o crescimento econômico. Entretanto, o crescimento da região não foi expressivo, efeito também da rigidez do BCE em relação à condução de suas políticas (Arestis; Sawyer, 2012, p. 2-8).

Os parâmetros monetaristas segundo os quais o BCE atua remetem à Comissão Delors (1988-1992) e ao Tratado de Maastricht, resultantes da negociação entre Alemanha e França principalmente, quando foram definidos o euro como moeda comum e o funcionamento do BCE a partir da estrutura do banco central alemão (Bundesbank) (Bellofiore, 2013, p. 505). Contudo, tal arranjo teve implicações crescentemente restritivas sobre o desempenho do bloco.

---

(9) Nos primeiros três anos desde sua criação, em primeiro de janeiro de 1999, o euro foi uma moeda invisível, apenas utilizada para fins contábeis – por exemplo, em pagamentos eletrônicos. As notas e moedas de euro entraram em circulação em 1º de janeiro de 2002, substituindo as então notas e moedas nacionais (por exemplo, o franco belga e o marco alemão), a taxas de conversão irrevogáveis. Disponível na página virtual oficial do BCE: <http://www.ecb.europa.eu>.

[...] *The European 'single currency' was born with an original sin. From the beginning it embodied the tendency for permanent recessionary drift, differences in relative competitiveness among member nations, a wage squeeze, mounting social inequality, the dismantling of trade unions and continuous industrial restructuring.* (Bellofiore, 2013, p. 504)

É neste sentido que existiria um viés no “coração” da dinâmica da UE, porque haveria uma filosofia monetarista e anti-keynesiana (Guttman; Plihon, 2011, p. 13) regendo a atuação do BCE, prezando por sua independência, pelas metas de inflação como objetivo principal e por balanços contábeis do setor público em equilíbrio (evitando, ao máximo, operações de resgate), estrutura que acarretou uma sobrevalorização do euro nos mercados financeiros.

Durante o ciclo de liquidez dos anos 2000, a zona do euro logrou os resultados de um modelo “neomercantilista” em que a Alemanha, seguida de Holanda e Dinamarca, liderou o processo de acumulação com forte ênfase na dinâmica exportadora de mercadorias de alto valor agregado, cujo destino principal foi o conjunto de países membros “periféricos” do bloco (Bellofiore, 2013, p. 503). Estes, por sua vez deficitários, não poderiam desvalorizar o câmbio, de modo que o ajuste deveria ser recessivo.

Apesar de a crise europeia não ter origem endógena, ela é perigosamente realimentada pelas características estruturais desse modelo “neomercantilista”, que favoreceu a Alemanha e que é levado adiante pelo BCE (Bellofiore, 2013, p. 505-507). Outra consequência desse modelo é a recomendação, como política, de um alto nível de poupança, quando, na verdade, a zona do euro enfrenta um problema dramático de ajustamento a uma “área monetária ótima”, uma vez que as transferências fiscais dos países “centrais” para os “periféricos” são insuficientes e a mobilidade do fator trabalho é baixa (Guttman, Plihon, 2011, p. 15). Após a efetivação da UME, os dois grupos de países evoluíram de maneira divergente, sendo que os “centrais” auferiram baixa inflação, dinâmica produtiva orientada pelas exportações, superávits comerciais e baixos déficits públicos, enquanto que, no grupo “periférico”, Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Itália enfrentam pressão sobre a inflação, elevados déficits públicos etc. Nesta separação dos grupos de países, a posição da França seria incerta (Ibid).

A crise das dívidas públicas seria um segundo estágio da crise financeira global, na qual a Europa sofreu mais profundamente as consequências do que os EUA. O impacto sobre Grécia, Irlanda e Portugal teria sido uma primeira fase do contágio, que em seguida atingiu Espanha, Itália e França. Desde então, os países “centrais” estão “exportando desemprego” para os “periféricos”, porque não há, no bloco europeu, variáveis independentes de ajustamento (Plihon, 2014). O problema dos desequilíbrios entre os países membros reside na divergência dos custos da produtividade do trabalho, em que apenas um dos reflexos é a crise das dívidas soberanas (Ibid). Assim, o desenvolvimento da área do euro tem sido parcial e incipiente porque a necessidade de obter equilíbrio nas contas nacionais tornou os novos países membros muito dependentes, enquanto que, no caso do sistema bancário, predomina a influência das instituições alemãs e francesas na UME (Serfati, 2014a).

## **2 Adequação à zona do euro sob dominância financeira**

A irrupção da crise nos anos de 2010 a 2012 nos países do euro com déficit fiscal elevado refletiu “medidas adotadas para socorrer os bancos privados e para sustentar a demanda agregada em contexto de profunda recessão” (Freitas, 2011, p. 35). Contudo, a reversão dos incentivos fiscais e os sucessivos planos de austeridade adotados como resposta às pressões dos investidores internacionais contribuíram para aprofundar a fragilidade dos países do bloco (Ibid). Sendo assim, há um variado leque de interpretações que discute o arranjo regulatório da UE e as políticas do BCE com base no protagonismo que a questão financeira exerce.

A interpretação da “dominância financeira” denota que justamente os ativos financeiros são o critério máximo para o cálculo da produção e da alocação da riqueza (Braga, 2000). Ao longo da década de 1960, o dólar americano tinha hegemonia em crescente contestação, especialmente por países europeus como a França, enquanto que os negócios financeiros reproduziam-se cada vez mais longe dos controles prudenciais do acordo de Bretton Woods (Belluzzo, 2009, p. 286). No início dos anos 1980, os EUA retomaram sua hegemonia por meio da política de juros altos e de acordos internacionais com efeitos diretos sobre a atividade econômica de seus parceiros comerciais.

A crise do sistema europeu de moedas, em setembro de 1992, constituiu um marco de ampliação das operações especulativas, com o crescimento das operações com derivativos ligados à securitização de risco e à arbitragem financeira (Tavares; Melin, 1997, p. 63). O euro, visto como um exemplo de esforço para a formação de uma “área monetária ótima”, nasceria hierarquicamente subordinado à dominância financeira do dólar americano nos mercados globalizados, porque estaria sobrevalorizado<sup>10</sup> em relação à moeda dos EUA, desde o Acordo de Plaza<sup>11</sup> (1985), incutindo portanto um baixo dinamismo das exportações dos países da UE como um bloco, ainda que a atividade comercial interna crescesse (Ibid).

A crise financeira de 2008 e 2009 denotou o momento em que o padrão de acumulação “financeirizado” teve os efeitos mais profundos, mostrando, como característica, a interpenetração, pela via da securitização, do sistema bancário com o mercado de capitais, sendo o dólar americano a moeda nacional que garantiu tal processo. Justamente o fato de a referência ao dólar crescer conforme cresce a dívida pública dos EUA (Tavares; Melin, 1997) aponta a capacidade desse país de estabelecer um regime de acumulação “financeirizado” sob sua garantia, e de expandir tal padrão para o resto do mundo. O colapso, previsto pelas teorias da demanda efetiva e da fragilização financeira (Minsky, 2011), teve tamanho surpreendente porque atingiu grande diversidade de agentes e de Estados nacionais (Braga, 2009). A crise *subprime* das hipotecas americanas contaminou seguradoras e bancos mundialmente, uma vez que a dinâmica de crescimento incorporou o consumo individual por meio da securitização de todo tipo de fluxo de caixa recebível (Belluzzo, 2013, p. 142). Enquanto isso, na Europa, os títulos do tesouro dos governos “periféricos” desempenharam, ao longo da década de 2000, principalmente para os bancos alemães e franceses, um papel similar ao dos créditos *subprime* americanos – um caminho encontrado pelos lucros auferidos nas finanças em direção à finança “tóxica” (Bellofiore, 2013, p. 505).

O euro apresentou-se, desde sua adoção em 2002, como uma alternativa à moeda de referência, o dólar, mas não foram desenvolvidos instrumentos automáticos de salvamento quando da eclosão de crises nos países membros. Isto

---

(10) O euro surgiu do amadurecimento de uma estratégia defensiva face aos dilemas e constrangimentos do fim do regime de Bretton Woods, sendo consenso a criação de uma moeda única e forte.

(11) Os americanos queriam o dólar competitivo, mas não abriram mão dos juros elevados, de modo que os outros países industrializados (os europeus e o Japão) elevaram suas taxas de juros acima da dos EUA.

é, a UME foi alcançada com a adoção do euro, mas os mecanismos para a gestão da instabilidade não foram garantidos, e uma vez que a crise financeira de crédito atingiu Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha – cujos níveis de endividamento público acarretaram estresse financeiro, tornando imperativos auxílios monetários –, evidenciaram-se a fragilidade e a incompletude do arranjo (Oliveira, 2012, p. 558).

## 2.1 Considerações sobre a saída do euro

Em diferentes interpretações, trabalha-se com a possibilidade de saída de países “sob estresse” financeiro da zona do euro. Por exemplo, seria possível estabelecer na Europa um sistema monetário múltiplo, sendo este separado em uma moeda interna e outra externa aos países membros, de modo que a Europa constituiria uma “*multispeed zone*”, cada qual com uma particular paridade do “euro interno” (Mazier; Petit, 2013, p. 527). Há também visões que propõem transformar o euro numa moeda padrão de referência, do tipo “bancor”, proposta original de John Maynard Keynes, durante as negociações de Bretton Woods, em 1944. Por exemplo, Amato e Fantacci (2012) entendem que tanto a ausência de uma moeda-padrão internacional como o próprio comércio de moedas já gerou perdas muito custosas, de modo que a crise recente enseja a revogação da lógica financeira atual.

Tão incisivas são também as interpretações que recomendam a resolução do estresse financeiro de países do euro pela revogação da moeda única e pela volta às moedas nacionais. Dentre essas interpretações, Huerta González (2014) assinala que a UME consolida um círculo vicioso, pois as regras de adequação ao padrão monetário entram em conflito com as possibilidades de manejo da política econômica de cada país membro. A Alemanha seria o maior beneficiado com a dinâmica do euro, com implicações para os setores estratégicos dos países devedores, algo que a torna onipotente de maneira similar (e assustadora, inclusive) às suas próprias pretensões na Segunda Guerra Mundial. E, pelo fato de os alemães reprovarem recorrentemente medidas de intervenção soberana pelo BCE, especialmente no que concerne à ampliação de liquidez por meio de aquisição de ativos públicos dos países “sob estresse” financeiro, o arranjo proposto impediria uma saída desse círculo vicioso sem afetar a estabilidade

monetária, que é foco fundamental da instituição reguladora. Basicamente, é esta a razão para se denotar, por um lado, perda de soberania de política econômica das nações que não emitem sua moeda e, por outro, para se defender o abandono de tal modelo (Ibid).

Contudo, a saída de qualquer país do euro ou até mesmo da UE seria inconveniente não apenas politicamente, como ao mesmo tempo dispendiosa, se levado em conta o atual momento crítico na Europa. Bellofiore (2013, p. 510) propõe que os chamados Eurobonds, títulos de dívida sob custódia do BCE, constituam os fundamentos de uma expansão coordenada dos gastos e do investimento na Europa, dentro da perspectiva de que uma nova política embasada no gasto público seria a única saída para a crise, cuja natureza é, segundo Minsky (2011, p. 88), um endividamento profundo e sistêmico.

Nesse sentido, o grau considerável de cruzamento entre operações dos bancos europeus para além das fronteiras dos sistemas nacionais, como consequência da UME, consiste numa restrição crucial para a suposta intenção de qualquer país de concretizar a saída do euro. E isto em pelo menos duas dimensões: a) ainda que não utilizasse mais a moeda, o país em questão continuaria profundamente ligado ao euro, devido às operações que estão nos balanços dos bancos; e b) o ajuste convencional ou “ricardiano”, com base seja na desvalorização de salários (devido aos impactos recessivos decorrentes do rompimento da paridade cambial), seja no *default* de dívidas soberanas (no caso de um país em crise de solvência), geraria uma espiral deflacionária dos ativos financeiros que agravaria, em proporções imprevisíveis, todo o sistema bancário europeu (Toporowski, 2013, p. 580-581), inclusive com efeitos prováveis sobre os países que não utilizam o euro<sup>12</sup>.

Além de medidas que sustentem a liquidez sistêmica, Toporowski (2013, p. 582-583) entende que uma solução mais efetiva do que a deflação de ativos e a instabilidade financeira, que podem ser transmitidas de países deficitários para os superavitários, é manter os níveis de déficit fiscal primário e de investimento dos governos (elevando este último, principalmente), até o ponto em que esteja garantido o crescimento do produto em velocidade maior do que o das

---

(12) Dentre outros, pode-se mencionar aqui, em especial, o Reino Unido, cuja relevante praça financeira, a City de Londres, está altamente conectada às operações em euro.

dívidas soberanas. O autor defende esta opção de ajuste por ser dinâmica, ou seja, com crescimento econômico é possível garantir a rolagem sustentável dos compromissos financeiros no longo prazo e cumprir os critérios estabelecidos no Tratado de Maastricht (Ibid, p. 583).

### **3 Andamento da integração monetário-financeira: um avanço fragmentário**

O caso europeu é emblemático para a discussão de integração econômica, porque a principal questão desse processo repousa na dimensão financeira. Justamente a adequação à UME acarretou efeitos diferenciados entre os países membros. As diversas dinâmicas nacionais de desenvolvimento, a estrutura bancária e suas respectivas articulações políticas são confrontadas com o sistema rigoroso de padrões unificadores do BCE, que por sua vez simboliza tanto a “regra comum” para entrada na UE como, conseqüentemente, almeja garantir responsabilidade aos participantes.

Entretanto, nesse modelo supostamente rígido e eficiente encontram-se evidências de gargalos, vieses, ajustamento ineficaz, em suma, de incompletude. À discrepante forma de adequação de cada país membro ao Tratado de Maastricht somam-se os efeitos inerentes ao sistema financeiro liberalizado e globalizado.

#### **3.1 Evidências empíricas**

A partir da interpretação de que a zona do euro é uma “área monetária ótima”, um dos pontos principais deveria ser a sua capacidade de contornar choques críticos por meio da mobilidade dos fatores, pois não seriam necessários ajustes cambiais e/ou monetários.

No entanto, a divergência de indicadores como a taxa de inflação (Tabela 1) implica em diferentes conseqüências de uma política monetária única sobre o ajuste de cada país membro. Assim, uma fragilidade do projeto europeu teria sido a discussão insuficiente justamente sobre o impacto da presença no acordo de países com economias com diferenças estruturais (Arestis; Sawyer, 2012, p. 14).

Tabela 1

Inflação – taxa de mudança média anual – países selecionados (2001-2014)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Alemanha</b>	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,2	2,5	2,1	1,6	0,8
<b>Irlanda</b>	4,0	2,3	2,2	2,7	2,9	3,1	-1,7	-1,6	1,2	1,9	0,5	0,3
<b>Grécia</b>	3,4	3,0	3,5	3,3	3,0	4,2	1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4
<b>Espanha</b>	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	3,1	2,4	1,5	-0,2
<b>França</b>	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6
<b>Itália</b>	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,3	0,2
<b>Reino Unido</b>	1,4	1,3	2,1	2,3	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5
<b>Portugal</b>	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9	1,4	3,6	2,8	0,4	-0,2

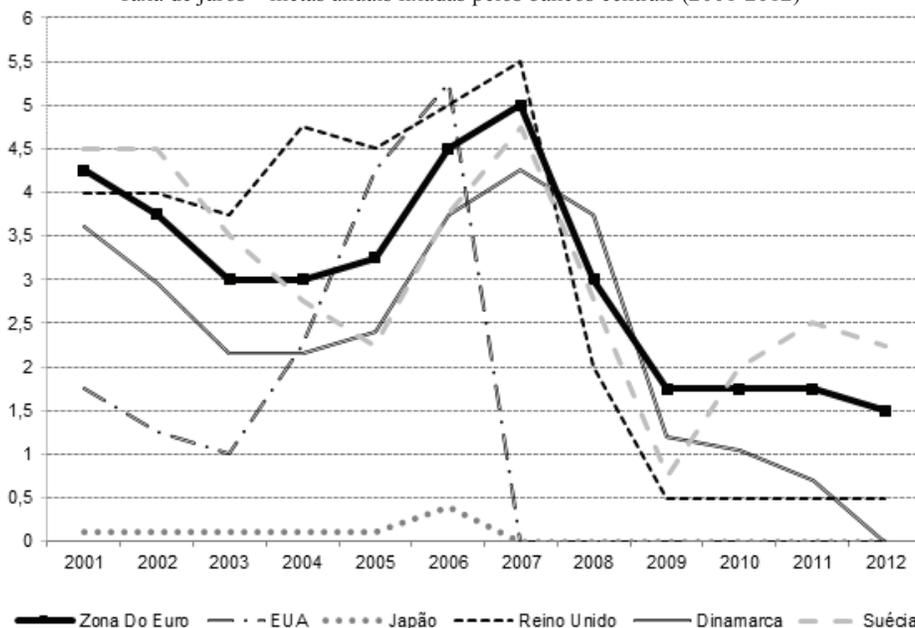
Fonte: Eurostat. Elaboração própria.

Com a agudização da crise de crédito, o BCE executou uma redução da taxa de juros (Gráfico 1), concomitantemente a grandes economias, porém posteriormente aos EUA. Estes já haviam assumido uma política monetária anticíclica desde 2007. O BCE, por sua vez, em meados de 2008, chegou a atuar no resgate de países em crise da dívida soberana, inclusive contrariamente ao seu programa austero, e a partir de então proveu liquidez em grande quantidade, financiando gastos públicos desses países no mercado secundário (Bellofiore, 2013, p. 506).

Na verdade, tais medidas assumiram um caráter reativo e pouco efetivo do ponto de vista do combate à espiral especulativa financeira (Ibid). O papel dos bancos centrais em geral necessita de uma revisão (Plihon, 2014), porque a regulação do sistema deveria ser mais ampla. Nas correntes de interpretação dominantes entre os formuladores de política econômica, o papel dessas instituições é perseguir metas de inflação, de modo a manter a estabilidade monetária a par, por sua vez, das políticas de estabilidade bancária e financeira – o “princípio da separação” (Ibid). Atualmente, tal princípio foi abolido<sup>13</sup> porque os bancos centrais são tidos como emprestadores de última instância no setor bancário, em consonância com o que se advoga na visão de Minsky. Não obstante, os bancos centrais poderiam ser, também, provedores de liquidez para todas as instituições financeiras, o que traria garantias para o sistema financeiro como um todo.

(13) Para Plihon (2014), Ben Bernanke, presidente do Fed, atuou de forma diversa de Trichet e Draghi, presidentes do BCE, no sentido de garantir a liquidez sistêmica. Trata-se de uma evidência de como foi limitado o papel do governo na Europa.

Gráfico 1  
Taxa de juros – metas anuais fixadas pelos bancos centrais (2001-2012)

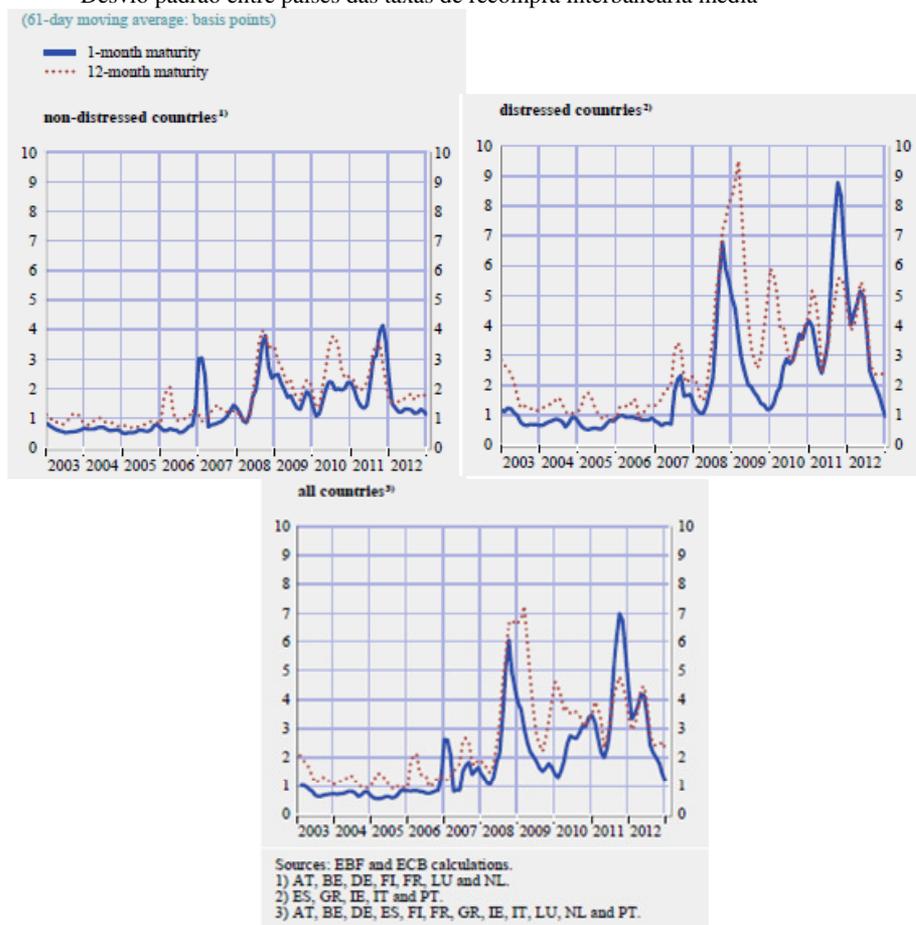


Fonte: Eurostat. Elaboração própria.

A atuação do BCE em bloco tem efeitos particulares sobre cada país membro. Uma análise da integração financeira na UE encontra-se no relatório anual de 2015 do BCE (ECB, 2015), por meio da separação de países segundo seu grau de desenvolvimento financeiro. A variável escolhida para análise foi a taxa de juros de longo prazo de títulos públicos com vencimento em aproximadamente dez anos. Cada grupo foi construído de acordo com a dispersão média em relação à taxa dos títulos da Alemanha. Nessa classificação, propuseram-se dois grupos: a) os países de altas taxas (países “sob estresse” financeiro: Chipre, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Eslovênia e Espanha); e b) países com taxas baixas ou intermediárias (países que não estão “sob estresse” financeiro: Áustria, Bélgica, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Luxemburgo, Malta, Holanda e Eslováquia).

Nos indicadores monetários com base em quantidades, foi possível notar o maior desvio padrão na taxa EUREPO (Figura 1) – que é taxa de recompra interbancária média, segundo a qual um banco oferece fundos a algum outro – para países “sob estresse”. Esse maior desvio padrão no grupo de países “sob estresse” indica, ainda que não de forma determinística (EBC; 2015), fragmentação dos mercados. A respeito dessa tendência, Plihon (2014) aponta que haveria na zona do euro um fenômeno de “crises gêmeas”, como expressão de um círculo vicioso entre as crises bancária e das dívidas soberanas, uma vez que os governos socorreram os bancos e tomaram para si a pressão.

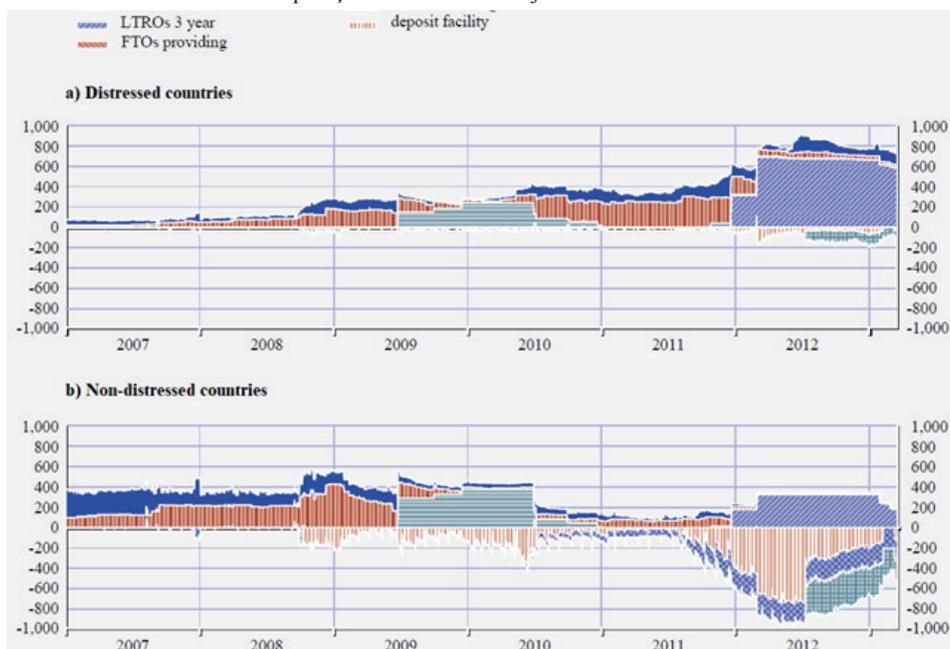
Figura 1  
Desvio padrão entre países das taxas de recompra interbancária média



Fonte: ECB (2015).

Em concordância aos aspectos da integração monetária discutida na revisão bibliográfica, o indicador com base em quantidades dos recursos às operações de mercado e à janela de descontos (*standing facilities*) do BCE (Figura 2) mostra clara fragmentação entre os dois grupos de países – dado que se concentra nas operações de refinanciamento de longo prazo para três anos. Os que estão “sob estresse” (item a) captam liquidez, ao contrário dos que não estão “sob estresse” (item b), que por sua vez fornecem.

Figura 2  
 Recursos às operações de mercado e à janela de descontos do BCE



Fonte: ECB (2015).

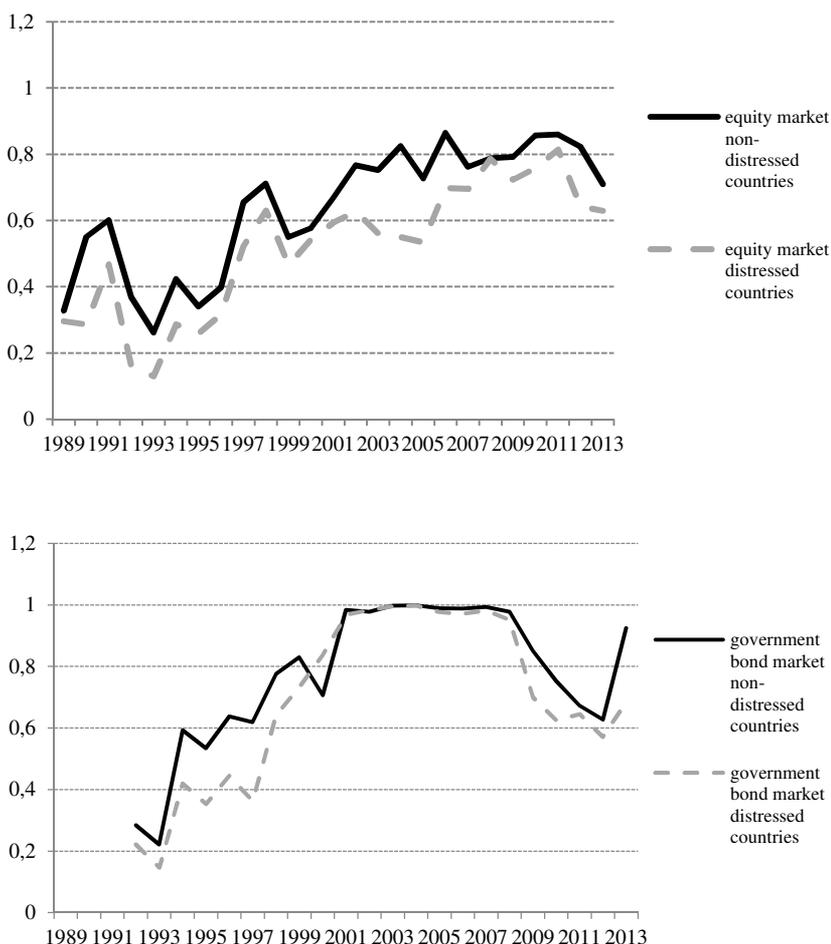
Não obstante os outros indicadores mostrem a fragmentação de tendências para os países membros, a medição de preços dos títulos securitizados, a partir de portfólios de fatores comuns<sup>14</sup> (Gráfico 2), mostra o aprofundamento da

(14) O poder explanatório dessas carteiras repousa em cálculos econométricos que relacionam os retornos de ativos privados e de títulos públicos para cada país. A isto se complementa um cálculo médio entre países, variando de 0 (sem integração) a 1 (totalmente integrados). Os países são divididos nos grupos “sob estresse” ou não.

integração no mercado de ativos privados (*equity*) até 2013 quando há um recuo. No mercado público (*bonds*), o movimento que durou até meados de 2008, de integração crescente, inverteu-se com as crises das dívidas soberanas e retornou a patamares mais baixos em 2012, sendo que, em 2013, após operações de resgate, a tendência de integração foi retomada.

Gráfico 2

Integração nos mercados de títulos públicos e de ações baseada em portfólios de fatores comuns

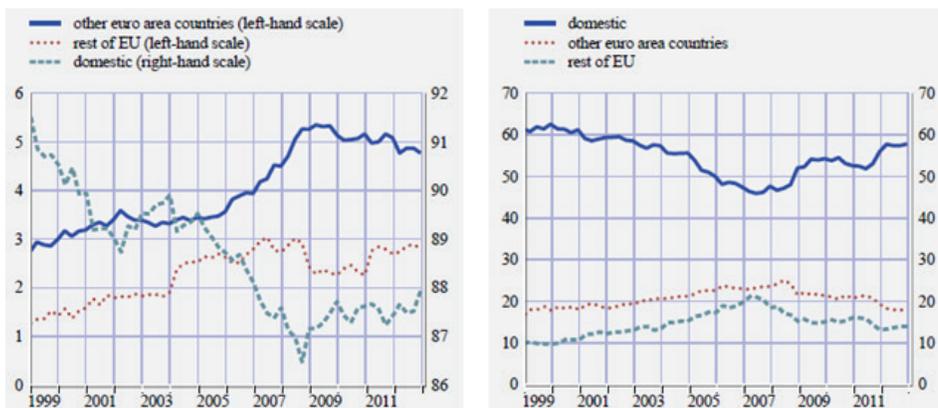


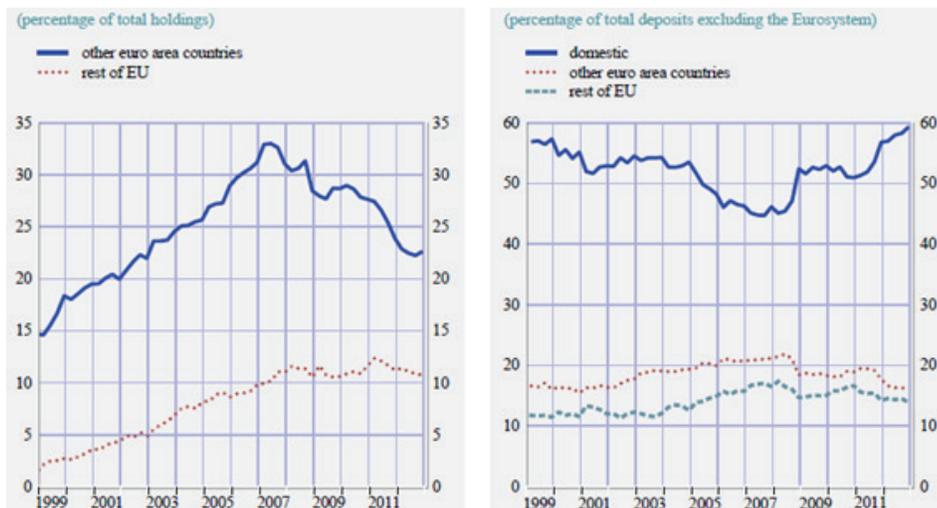
Fonte: ECB (2015). Elaboração própria.

Se, por um lado, o caráter dos bancos europeus é cada vez mais internacionalizado – afinal abrem suas operações financeiras a todos os países da zona do euro –, por outro o alcance dos sistemas de supervisão e de garantia de depósitos permanece em nível nacional (Plihon, 2013, p. 34). A eficiência do controle supranacional de instituições vinculadas ao BCE, como a Autoridade Bancária Europeia, criada em 2010, estaria em jogo, pois enfrenta problemas enquanto instrumento de regulação unificada, ao gerir pontos nevrálgicos colocados em evidência durante a crise. O regime de falência dos bancos evidenciou procedimentos nacionais cujas falhas implicam riscos sistêmicos e engendram a propagação de crises internas para além das fronteiras, em razão da dimensão internacional das atividades bancárias (Ibid).

É importante assinalar que indicadores bancários baseados em atividade (Figura 3) mostram a relevância das conexões entre os balanços das instituições financeiras monetárias da zona do euro, além de que o mercado bancário da zona do euro está mais integrado do que o mercado de varejo.

Figura 3  
Indicadores bancários com base em atividade





Fonte: ECB (2015).

### 3.2 Avanços na regulação financeira e bancária na UE

Uma implicação do arranjo particular do BCE é que a instituição possui *status* de autoridade monetária europeia, atuando isoladamente, uma vez que suas decisões de gasto são uma decorrência das decisões de gasto de cada país membro tomadas separadamente. Entretanto, é objeto de discussão a legitimidade e a soberania política do banco para emitir papéis em conjunto, isto é, em nome de todas as economias do bloco (Aglietta, 2012, p. 22-23), o que implicaria num endividamento coletivo. O BCE opõe-se à disponibilização dos Eurobonds, ou mesmo a atuar como emprestador de última instância (Dullien; Guerot, 2012, p. 1-2), da mesma forma que desencoraja, a si e aos bancos centrais nacionais, a comercialização de títulos do tesouro em mercados primário e secundário (Bellofiore, 2013, p. 508).

Inexoravelmente, a crise econômica da zona do euro trouxe à tona as falhas dos governos e um crescente descontentamento social, alçando caráter político à crise e levantando especulações sobre a necessidade de aporte de recursos para Itália e Espanha – esta última efetivamente recebeu auxílio de € 100 bilhões, em meados de 2012, do European Stability Mechanism, logo após

Grécia, Irlanda e Portugal. O discurso de Mario Draghi<sup>15</sup>, presidente do BCE, em Londres, no dia 26 de junho do mesmo ano, foi determinante para melhorar as expectativas do mercado sobre o euro (Dullien; 2013).

### – A União Bancária Europeia (UBE)

Ainda em junho de 2012 foram apresentadas as propostas do Comitê de Risco Sistêmico e da reunião de cúpula dos países da zona do euro, com a intenção de se rever o quadro regulatório e de formar a UBE em que o BCE supervisionaria, pelo menos sistemicamente, as instituições financeiras relevantes. A proposta da UBE seria reforçar a política bancária, a unidade, a solidariedade, fortalecendo os mercados, no longo prazo, pela prevenção de recorrentes “armadilhas” de auto deterioração comumente causadas por espirais deflacionárias e crises de confiança. No curto prazo, visaria a estabelecer mecanismos de supervisão e de resolução de crises. Complementarmente, ensaiou-se, ainda naquele momento, um pacto de coordenação da política fiscal (Dullien; Fritze; Müllich, 2013, p. 11).

A proposta geral da UBE é impedir a fragmentação dos mercados financeiros (Quelhas, 2012), de modo a evitar o efeito de contágio, desvincular a dívida soberana da bancária e conter a utilização de recursos públicos nas operações de resgate. Em dezembro de 2012, autoridades da UE tomaram medidas com a finalidade de mitigar e corrigir efeitos indesejáveis da atuação dos bancos, por meio de reformas do sistema de supervisão bancária, a partir do debate realizado no Comitê Europeu de Risco Sistêmico, criado em 2010. Três principais diretrizes foram lançadas. Primeiro, criar uma nova supervisão centralizada dos estabelecimentos financeiros pelo BCE, a partir da Bank Recovery and Resolution Directive, que estabelece padrões mínimos e que previnem distorções, a cargo da Autoridade Bancária Europeia criada em 2011, por meio da aplicação de testes de estresse para auferir resiliência das instituições financeiras. Segundo, um dispositivo comum de resolução das falências bancárias Single Resolution Mechanism, a cargo do BCE e previsto para agir apenas a partir de 2016, que decidiria quais bancos seriam liquidados em caso de insolvência, bem como quem pagaria pelos prejuízos, se o governo ou os ofertantes do crédito. E, por último, um fundo europeu de garantia dos depósitos, Single Bank Resolution

---

(15) “No âmbito de nosso mandato, o Banco Central Europeu está pronto para fazer todo o necessário para preservar o euro. E, acreditem, será suficiente” (*Carta Capital*, 4 fev. 2015, p. 32).

Fund, também em avaliação, que traz o aparato de resgate a falências (ex: Fundo Europeu de Garantia de Depósitos).

A questão política, contudo, ainda impede a efetividade e a eficácia desses avanços. A resolução de falências bancárias envolve a aplicação de recursos, o que pode gerar conflitos de interesses sobre a origem do dinheiro e sua aplicação para saldar dívidas, enquanto que nada se menciona a respeito de um regime de falências “pan-europeu”, como inicialmente indicado pela CE (Serfati; 2014b). Por seu turno, o fundo europeu de garantia de depósitos pode favorecer países como a Alemanha, privilegiada pela proposta que atenderia de forma unificada apenas os grandes bancos, sabidamente de países “centrais”, o que impede a transferência de lucro de nações em melhor situação para aquelas em pior momento (Plihon, 2013, p. 35). Por fim, a supervisão centralizada das instituições financeiras remete, mais uma vez, ao fortalecimento tanto do BCE, como prestador de última instância (Aglietta, 2012, p. 35-36), como da própria CE, com a finalidade de viabilizar a formulação de planos de longo prazo. Um deles seria, por exemplo, um orçamento autônomo da zona do euro, condicionados a controles centrais mais rigorosos sobre os gastos nacionais (algo que, entretanto, depende de um referendo popular) (Watkins, 2013, p. 60).

Os avanços nas propostas da CE e do BCE caminham lentamente. Em resposta a uma pressão muito grande gerada pela incerteza com as eleições na Grécia, o BCE tomou sua medida mais arrojada em janeiro de 2015, ao anunciar um programa de compra de ativos soberanos pelo período de um ano, no total de €1,1 trilhão (o “*quantitative easing* europeu”). Mas tal ação não é contundente<sup>16</sup> quanto à consolidação de propostas reais de melhor regulação, como a UBE. Algo mais incisivo seria segmentar o setor bancário entre varejo (onde se concentram suas funções essenciais) e as chamadas operações de investimento, sujeitas à especulação e ao risco (Plihon, 2013; Serfati, 2014b), bem como a criação de bancos públicos de desenvolvimento e de um polo bancário público europeu regido por critérios de decisão não financeira, em contraposição à lógica de mercado da supervisão do BCE (Plihon, 2013, p. 35). De maneira semelhante, a proposta da implementação do mercado de Eurobonds, assim como uma expansão das

---

(16) O maior impacto dessa decisão teria sido a polarização entre a postura do BCE de Mario Draghi em relação à Alemanha: “BCE injeta nos mercados mais de €1 trilhão em 19 meses e desafia os planos de austeridade de Angela Merkel” (Carta Capital, 4 fev. 2015, p. 33).

atribuições do BCE, seria uma alternativa para aliviar o cenário crítico e também um avanço na união fiscal e monetária, numa perspectiva federativa.

## Conclusão

Este artigo procurou analisar o nível de integração financeira na UE a partir da atuação do BCE e da verificação do estágio atual da regulação bancária na zona do euro. O debate convencional, baseado de um lado na ideia da “área monetária ótima” e, de outro, numa visão crítica keynesiana, proporcionou rever a questão da UE especificamente por uma abordagem que leva em conta moeda e finanças. Assim, procurou-se colocar o foco da discussão sobre o futuro do euro na dimensão monetário-financeira da integração, segundo a interpretação de que esta é o critério principal de avaliação da riqueza no capitalismo contemporâneo.

Desde o final da Segunda Guerra, a lógica que guiou as organizações políticas na Europa foi a de contínua integração. A ideia de uma federação seria um passo a frente por implicar num arranjo político coordenado também na dimensão fiscal, principalmente no quesito de um novo papel para o BCE, cuja soberania deveria ser ratificada por meio de atuação mais incisiva sobre o setor financeiro dos países que utilizam o euro.

A regulação bancária da zona do euro problematiza a integração monetária face à autonomia fiscal. Até agora, a proposta do bloco é optar pelas regras comuns para entrada dos membros, o que é plausível. Pelas evidências apontadas pelo próprio BCE, foi possível notar que a integração avança, mas as diferenças remanescentes entre os países membros afetam politicamente o equilíbrio do bloco. O surgimento de “subgrupos”, visto como um empecilho ao bom funcionamento da “área monetária ótima”, é, na verdade, uma consequência da acumulação guiada pelas finanças. A saída da crise para os países “sob estresse” não parece ser o abandono do euro, mas sim o avanço da estrutura da UE. A superação do baixo dinamismo e da dependência desses “subgrupos”, por sua vez, provavelmente está no fortalecimento da regulação financeira e na adoção de políticas econômicas de ajuste dinâmico.

O interesse comum deve prevalecer se os países membros almejam o sucesso do bloco. Se a Europa obtiver avanços, referendar-se-á como paradigma mundial. Porém, como os efeitos da integração manifestam-se não apenas no

sentido de padronização, mas também claramente no de desigualdade, em favor principalmente da Alemanha, líder do bloco, parece compulsório avançar na questão fiscal, contribuindo, de alguma forma, para regras de supervisão prudencial que deem maior equidade ao arranjo. Uma vez feita a opção, histórica, por coordenar economias diferentes, a federalização na zona do euro é um destino razoável face ao perigo trazido por uma potencial saída de países do acordo, até mesmo porque a articulação com outros membros da UE poderia evoluir.

### Referências bibliográficas

AGLIETTA, Michel. The European Vortex. *New Left Review*, 75, p. 15-36, May/ Jun. 2012.

AMADO, Adriana; MOLLO, Maria de Lourdes. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da Cepal e seus desenvolvimentos posteriores. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, 2004.

AMATO, M.; FANTACCI, L. Fine della finanza. Roma: Ed. Donzeli-Virgola, 2012.

ARESTIS, Phillip; SAWYER, Malcolm. Can the Euro Survive after the European Crisis. In: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Org.). *The Euro Crisis: international papers in political economy*. London: Palgrave Macmillan, 2012.

BELLOFIORE, Riccardo. Two or three things I know about her: Europe in the global crisis and heterodox economics. *Cambridge Journal of Economics*, 37, p. 497-512, 2013.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Unesp; Campinas: Facamp, 2009.

\_\_\_\_\_. A transfiguração neoliberal e a construção da crise de 2008. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Editora Unesp, 2013. cap. 4.

BRAGA, José Carlos. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Unicamp. IE, 2000.

\_\_\_\_\_. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 65, p. 89-102, 2009.

BRAGA, José Carlos; MENDONÇA, Ana Rosa R.; WEGNER, Rubia C. Cooperação financeira regional no Mercosul e o financiamento do investimento. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 3, 11-13 ago. 2010. *Anais...*

DULLIEN, Sebastian. *The euro crisis: causes, outlook and lessons*. Lecture at Unicamp. Hochschule Für Technik Und Wirtschaft / IE-Unicamp. Berlin / Campinas, Aug. 13, 2013.

\_\_\_\_\_; FRITZ, Barbara; MÜHLICH; Laurissa. Regional monetary cooperation: lessons from the Euro crisis for developing areas? *World Economic Review*, 2, p. 1-23, 2013.

\_\_\_\_\_; GUEROT, Ulrik. The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis. *European Council On Foreign Relations*, 49, Feb. 2012, 16p. Disponível em: [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).

EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB). *Financial stability review*. Frankfurt, Dec. 2012, 150p.

\_\_\_\_\_. *Financial integration in Europe*. Frankfurt, 2015.

FREITAS, Maria Cristina Penido. A crise na área do Euro. *Boletim de Economia*, São Paulo, Fundap, n. 10, dez. 2011. Disponível em: [http://www.fundap.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/boletim\\_economia\\_10\\_completo.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/boletim_economia_10_completo.pdf).

GUTMANN, Robert; PLIHON, Dominique. Whither the Euro? History and Crisis of Europe's Single-Currency Project. In: EPSTEIN, Gerald A.; WOLFSON, Martin H. (Ed.). *Handbook of the political economy of financial crises*. London: Oxford University Press, 2011.

HUERTA GONZÁLEZ, Arturo. *Unión monetaria y crisis de la zona Euro*. México: UNAM Editorial, 2014.

MAZIER, Jacques; PETIT, Pascal. In search of sustainable paths for the eurozone in the troubled post-2008 world. *Cambridge Journal of Economics*, 37, p. 513-532, 2013.

MCKINNON, Ronald. Optimum currency areas and key currencies: Mundell I versus Mundell II. *Journal of Common Market Studies*, Stanford University, Aug. 2004.

MINSKY, Hyman P. *John Maynard Keynes*. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2011.

MUNDELL, Robert. *A theory of optimal currency areas*. *American Economic Review*, 51, 1961.

OLIVEIRA, Giuliano C. de. Instabilidade estrutural e evolução dos fluxos internacionais de capitais privados líquidos para a periferia (1990-2009). In: CINTRA, Marcos Antonio M.; GOMES, Keiti da Rocha. (Org.). *As transformações no sistema financeiro internacional*. Brasília: IPEA, 2012. v. 2.

PERUFFO, Luiza. *Integração monetária e financeira na América do Sul: a perspectiva brasileira em um sistema internacional multimonetário*. Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PLIHON, Dominique. Uma reforma que encanta os bancos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 6, n. 68, p. 34-35, mar. 2013.

\_\_\_\_\_. The Eurozone crisis: a result of the failure of neoliberal theories and policies. In: LECTURE AT UNICAMP, Paris / Campinas: Universidade Paris 13 / IE-Unicamp, Oct. 9, 2014.

QUELHAS, J. M. Dos objetivos da união bancária. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. LV, 2012.

SERFATI, Claude. (a) The political economy of the European Union: the institutional construction of the EU and its contradictions. In: LECTURE AT UNICAMP, Campinas: University of Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines / IE-Unicamp, Mar. 12, 2014a.

\_\_\_\_\_. The political economy of the European Union: regulation and the banking system. In: LECTURE AT UNICAMP, Campinas: University of Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines / IE-Unicamp, Mar. 26, 2014b.

TAVARES, M. C.; MELIN, L.E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia americana. In: \_\_\_\_\_; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1997.

TOPOROWSKI, Jan. International credit, financial integration and the euro. *Cambridge Journal of Economics*, 37, p. 571-584, 2013.

WATKINS, S. Emergência como rotina: o euro sobreviveu, mas o que será da Europa? *Revista Piauí*, n. 84, 7 set. 2013.