



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Daniel Ricardo Castelan

**Liberalização comercial e coalizões políticas: o caso do Brasil**

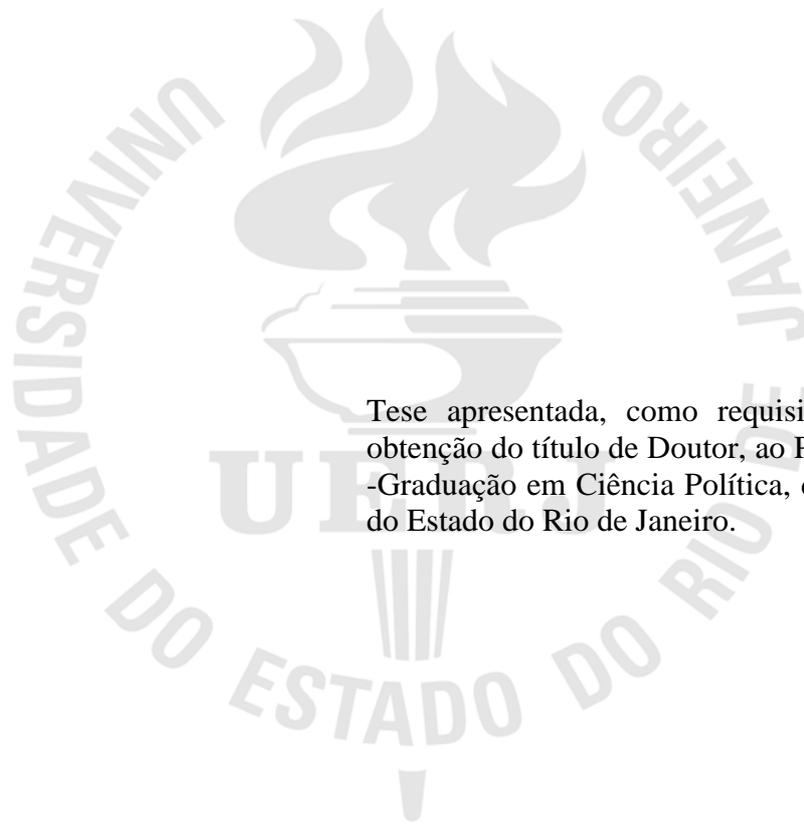
Rio de Janeiro

2014



Daniel Ricardo Castelan

**Liberalização comercial e coalizões políticas: o caso do Brasil**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

**Orientadora: Prof. Dra. Maria Regina Soares de Lima**

Rio de Janeiro  
2014



Daniel Ricardo Castelan

## **Liberalização comercial e coalizões políticas: o caso do Brasil**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 09 de junho de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Ricardo Sennes  
Universidade de São Paulo

---

Prof. Dr. André de Mello e Souza  
Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

---

Prof. Dra. Lia Valls Pereira  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Fabiano Santos  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Rio de Janeiro  
2014

## **DEDICATÓRIA**

A meus pais, Eleni e Jamil, que a mim dedicaram a vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à professora Maria Regina Soares de Lima, que me orientou com encontros e com exemplos. Antes de procura-la no Iesp, há muito sua honestidade intelectual e rigor acadêmico inspiram a mim e a outros estudantes. Muito obrigado.

Alguns professores, em circunstâncias distintas, mudaram os rumos da tese: Renato Boschi na defesa de projeto, Fabiano Santos na disciplina de Social Democracia, Argelina Figueiredo no Seminário de Tese e Adalberto Cardoso com os estudos sobre sindicalismo. Agradeço a vocês e ao Iesp, que sempre foi e continua sendo um ambiente fértil para a produção acadêmica. À solícita secretaria da Cris e da Carol, aos amáveis trabalhadores da limpeza, do café, dos “serviços gerais” que constroem diariamente a instituição, agradeço profundamente. Sinto saudades de quando deixarei de ir à casa de Botafogo com menos regularidade.

Agradeço ao CNPq e à CAPES, cujo financiamento foi indispensável pra que eu lutasse contra a inflação dos aluguéis no Rio sem distanciar-me dos objetivos do doutorado. Sem o fomento das agências e a disposição da juventude, o Rio teria se tornado impagável.

À amada Amanda, que distraiu meu coração enquanto meu braço pesava sobre a tese, agradeço por cada linha escrita.

## RESUMO

CASTELAN, D. R. *Liberalização comercial e coalizões políticas: o caso do Brasil*. 2014. 175f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

A tese analisa a relação entre liberalização do comércio exterior, formação de coalizões políticas e restrições a políticas econômicas redistributivas. Na primeira parte, são analisados três momentos do processo de liberalização do Brasil: (i) a implementação do cronograma de liberalização formulado em 1990 pelo governo de Fernando Collor; (ii) as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas lançadas em 1994; e (iii) as negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio lançadas em 2001. Na segunda parte, se comparam as restrições enfrentadas pela coalizão de esquerda eleita no Brasil em 2002 com as enfrentadas por outros governos de esquerda na América do Sul. As hipóteses são que as (i) coalizões políticas, na liberalização do comércio exterior, dependem da etapa do processo de abertura, que altera os efeitos do comércio sobre a renda e as políticas à disposição dos grupos para defenderem-se, e (ii) da estrutura do setor produtivo. Na segunda etapa, a hipótese é que (iii) abertura restringe políticas redistributivas mais profundas, mas não qualquer política heterodoxa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comércio internacional. Coalizões políticas. Política comercial. Organização Mundial do Comércio. ALCA. Trabalhadores rurais.

## ABSTRACT

CASTELAN, D. R. *Trade liberalization and domestic coalitions*. 2014. 175 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The thesis examines the relationship between trade liberalization and class alliances. In the first section, three moments of the process of internationalization of Brazilian economy were analyzed: (i) the implementation of the liberalization schedule formulated in 1990 by the government of Fernando Collor; (ii) the negotiations for the creation of the Free Trade Area of the Americas launched in 1994; and (iii) the Doha Round negotiations of the World Trade Organization launched in 2001. In the second section, it was analysed international restrictions faced by the leftist coalition elected in Brazil, in 2002, in comparison to those elected in other South American countries.

Keywords: International trade. Domestic coalitions. World Trade Organization. Free Trade Area of the Americas.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1	<b>Revisão crítica da literatura teórica</b> .....	14
1.2	<b>Argumentos e hipóteses</b> .....	20
1.3	<b>Metodologia e estrutura do trabalho</b> .....	24
2	<b>COALIZÕES DEFENSIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS E O CORPORATIVISMO BRASILEIRO</b> .....	26
2.1	<b>Movimento sindical às vésperas da liberalização</b> .....	29
2.1.1	<u>Pontos de ruptura</u> .....	29
2.1.2	<u>Algumas interpretações</u> .....	33
2.2	<b>Reformas estruturais: liberalização do comércio exterior</b> .....	35
2.2.1	<u>Sarney e Collor</u> .....	36
2.3	<b>Reforma da política de comércio exterior e reestruturação produtiva</b> .....	39
2.3.1	<u>Primeiro ato: ajuste defensivo</u> .....	40
2.3.2	<u>Segundo ato: reestruturações produtivas</u> .....	42
2.4	<b>Mercado de trabalho e associativismo</b> .....	44
2.5	<b>Associativismo e representação: Câmaras Setoriais</b> .....	47
2.6	<b>Conclusões: Neoliberalismo brasileiro</b> .....	52
3	<b>COALIZÕES NA AGRICULTURA: MODERNIZAÇÃO ÀS AVESSAS E OS TRABALHADORES RURAIS</b> .....	54
3.1	<b>Trabalhadores rurais assalariados: modernização produtiva e dispersão geográfica</b> .....	57
3.1.1	<u>Modernização, sazonalidade e poder de barganha</u> .....	60
3.1.2	<u>Concentração da produção, dispersão geográfica e ação coletiva</u> .....	63
3.2	<b>Produtores rurais: heterogeneidade</b> .....	69
3.2.1	<u>Uma nota de cautela: interpretações sobre o campo brasileiro</u> .....	70
3.2.2	<u>Quem exporta alimentos e produtos agrícolas</u> .....	72
3.2.3	<u>Agricultura de exportação e o pequeno estabelecimento rural</u> .....	76
3.2.4	<u>Indústria de alimentos e pequena produção</u> .....	81
3.2.5	<u>Pequena produção autônoma</u> .....	84
3.3	<b>Associativismo no campo</b> .....	88

3.3.1	<u>Trabalhadores rurais</u> .....	91
3.3.2	<u>Empregadores rurais</u> .....	96
3.4	<b>Coalizões na agricultura e liberalização comercial: Rodada Doha da OMC</b>	99
3.4.1	<u>Criação do G-20: agronegócio, pequena produção ou indústria</u> .....	100
3.4.2	<u>O fiel do Balanço: o poder estrutural do agronegócio</u> .....	104
3.5	<b>Conclusões</b> .....	109
4	<b>COALIZÕES NA INDÚSTRIA</b> .....	111
4.1	<b>Coalizões empresariais</b> .....	113
4.1.1	<u>Ataque ao Estado e dispersão das preferências na política comercial</u> .....	112
4.2	<b>Negociações da ALCA</b> .....	121
4.2.1	<u>Nota analítica</u> .....	121
4.2.2	<u>Grupo dos “liberais”</u> .....	125
4.2.3	<u>Grupo dos “protecionistas”</u> .....	132
4.3	<b>Conclusões: alianças de classe em países globalizados</b> .....	136
5	<b>INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA E COALIZÕES DE ESQUERDA</b> .....	139
5.1	<b>Social Democracia e a América do Sul</b> .....	140
5.2	<b>Padrão de internacionalização e restrições às esquerdas</b> .....	142
5.2.1	<u>Abertura comercial</u> .....	142
5.2.2	<u>Concentração das exportações</u> .....	146
5.3	<b>Vulnerabilidade externa e resposta política: a experiência europeia</b> .....	149
5.4	<b>Vulnerabilidade externa e resposta política na América do Sul: esquerdas do século XXI</b> .....	151
5.5	<b>Estado e capital estrangeiro: um novo padrão?</b> .....	157
5.6	<b>Conclusões</b> .....	159
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	161
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	165

## INTRODUÇÃO

O Brasil passou por uma profunda reforma da política de comércio exterior entre 1987 e 1995, que resultou na redução da alíquota média do imposto de importação de 57% para 13% e na eliminação de uma série de barreiras não tarifárias ao comércio (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 22). Em meio às reformas, a presença de produtos importados nas prateleiras cresceu a ponto de a imprensa chamar o momento de “farra dos importados”. Ao expor consumidores e produtores a oscilações de preços dos mercados internacionais, a abertura impulsionou a mobilização de grupos domésticos até então pouco interessados na formulação da política de comércio exterior, embora desde sempre atentos a medidas que pudessem alterar sua renda. Na literatura especializada em política externa, diz-se que a liberalização comercial “politizou” a política externa (Lima e Santos, 2001; Lima, 2000).

Sabe-se, por um lado, que a liberalização incitou resistências e apoios, pelas perdas diretas que impôs a certos grupos, mas por outro há pouca literatura sobre as mudanças estruturais provocadas pela liberalização sobre o conflito político: como as *preferências políticas* das classes sociais, as *coalizões* formadas entre elas e as *opções políticas* à disposição dos governos foram alteradas pela liberalização do comércio exterior.

A partir dos anos 1970, muitos analistas sugeriam que a liberalização, ou mais precisamente o aumento do fluxo de comércio dela decorrente, alteraria definitivamente a clivagem política tradicional do século XIX e XX, conciliando interesses de empresários e trabalhadores e tornando menos claras as diferenças entre “esquerda” e “direita”. A razão é que a liberdade de importações deixaria trabalhadores e patrões igualmente expostos às flutuações de preço em mercados estrangeiros, estimulando-os a somarem forças para combater os competidores. A vulnerabilidade na Globalização seria, assim, uma força a fomentar alianças domésticas entre classes, como muitas vezes se viu na História: o Partido Comunista da URSS apoiando burguesias nacionais contra as incursões militares de Hitler; partidos Social Democratas na Escandinávia articulando acordos coletivos amplos entre Capital e Trabalho para competirem no exterior (Maier, 1984); ou negociações coletivas para a reestruturação da indústria na Holanda, Bélgica, Suécia, Áustria e Suíça (Katzenstein, 1985). No entanto, mais do que identificar circunstâncias históricas específicas que fomentariam as coalizões de classes, como fizeram Charles Maier e Peter Katzenstein, o que a

literatura dos anos 1970 sugeria é que a ‘vulnerabilidade externa’ era uma característica perene da assim chamada “Globalização”, que incitaria alianças entre trabalhadores e empresários em *qualquer* economia aberta. O capítulo introdutório de uma coletânea influente colocou a questão nos seguintes termos em 1996, ao discorrer sobre o efeito da internacionalização econômica sobre as coalizões políticas:

(...) coalitions will be based on sectors rather than on factors of production. Politics will not pit labor versus capital along class lines or city versus countryside, but will be oriented toward cleavages such as those between producers of tradeables and nontradeables, export and import-competing sectors, or multinational and purely national firms (Keohane e Milner, 1996, p. 8).<sup>1</sup>

A desarticulação do conflito de classes e as alianças entre empresários e trabalhadores não eram o único resultado esperado por Keohane e Milner: os autores previam outras coalizões possíveis em resposta à internacionalização, e tampouco consideravam a internacionalização a única causa a operar na formação das alianças. Mas essa interpretação somou-se a outras que, com o fim da União Soviética e o descrédito do socialismo, previam que a História havia entrado em uma nova era, de cooperação entre classes, que relegava os velhos conflitos distributivos a uma fase passada do desenvolvimento capitalista. Tal literatura ia de encontro às expectativas de Marx, que no entardecer do século XIX concluiu que “O sistema do comércio livre é destrutivo. Ele rompe velhas nacionalidades e leva o antagonismo entre proletariado e burguesia ao ponto mais agudo. Em uma palavra, o sistema de livre comércio acelera a Revolução Social”.<sup>2</sup>

Outra vertente da literatura analisou não as preferências das classes sociais e as coalizões formadas entre elas, mas os limites impostos pela liberalização do comércio exterior – ou, em outros casos, pela liberalização do fluxo de capitais – à política econômica. A Globalização seria especialmente dura com a “heterodoxia” das esquerdas, como o governo conservador de Margaret Thatcher insistiu em ressaltar no seu conhecido *slogan*: “*There is no alternative*”. Os argumentos em defesa da tese também foram variados. Poucos questionaram

---

<sup>1</sup> Tradução do autor: “A política não dividirá trabalho e capital em linhas classistas, ou cidade *versus* campo, mas será orientada por clivagens como as entre produtores de mercadorias comercializáveis e não-comercializáveis, setores exportadores e que competem com importações, ou firmas multinacionais e puramente nacionais”.

<sup>2</sup> Citação completa: “Free Trade system is destructive. It breaks up old nationalities and carries the antagonism between proletariat and bourgeoisie to the uttermost point. In a word, the system of commercial freedom hastens the Social Revolution. In this sense alone... I am in favor of free trade”. Marx, Karl, “Free Trade”, *apud* (Gerschenkron, 1989, p. 33).

que a autonomia da política monetária seria rigorosamente limitada pela abertura da conta de capitais. Outros acrescentam que a política fiscal expansionista seria restringida com a liberalização do comércio exterior, por restrições no balanço de pagamentos. Por fim, houve quem sustentasse que políticas sociais redistributivas, que alterassem a tendência à concentração de renda de uma forma geral, seriam impraticáveis em economias com a conta de capitais aberta devido à fuga de divisas.<sup>3</sup> Tais análises, de uma maneira geral, colocavam previsões sombrias para os que insistissem em democraticamente reformar a economia: alguns pilares do mercado seriam intocáveis, mesmo quando as urnas pedissem o contrário. A Globalização, assim, aproximaria trabalhadores e empresários e tornaria menos claras as distinções entre “esquerda” e “direita”.

\*\*\*

No Brasil, houve uma breve aproximação entre trabalhadores e empresários durante o governo Collor, imediatamente após as reformas, mas que pouco durou. No início dos anos 1990, durante a implementação de medidas de liberalização do comércio exterior, representantes de ambas as classes negociaram com o governo, nas Câmaras Setoriais, níveis de impostos, salários e investimentos. A negociação de acordos salariais amplos foi uma mudança histórica da posição da Central Única de Trabalhadores (CUT), que até então se negava a discutir com patrões e Estado qualquer tipo de “Pacto”, assim como foi inédita a disposição de empresários negociarem publicamente seus planos de investimento. Para alguns autores, a aproximação entre capitalistas e trabalhadores indicava que arranjos corporativistas semelhantes aos formados na Europa durante o período áureo do *Welfare State* se tornariam praxe no Brasil.<sup>4</sup> No entanto, o diálogo se desfez tão logo passou o período mais crítico da reestruturação industrial. Já em 1994, nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lideranças empresariais e trabalhistas recusaram-se a forjar uma aliança em defesa de interesses comuns, ainda que muitas de suas propostas sobre a ALCA fossem semelhantes. O distanciamento se manteve nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), lançadas em 2001.

---

<sup>3</sup> O argumento de que a abertura da economia reduz a *autonomia* da política monetária e fiscal é encontrado em qualquer manual de economia, como o de Paul Krugman e Maurice Obstfeld (2001) ou os mais antigos de Ellsworth (1972) e Kindleberger (1974). O argumento de que a internacionalização constrange as políticas de esquerda, mais do que as de direita, é defendido por Alesina e Rubini (1992) e também Alt (1985).

<sup>4</sup> Um importante autor que considerou as Câmaras Setoriais como um novo arranjo corporativo foi Glauco Arbix (1996a).

O caso brasileiro sugere que, se as coalizões se alteraram conforme avançou a abertura e o movimento sindical resistiu à aliança com o empresariado nacional depois do período mais crítico da liberalização, a tese do alinhamento político entre capital e trabalho em economias abertas deve ser revista ou, no mínimo, sua aplicação universal às economias abertas deve ser discutida. Um dos propósitos do trabalho é esse: testar a aplicação da tese da aliança de classes em economias abertas ao caso brasileiro, especificando as circunstâncias que levaram à formação de coalizões entre empresários e trabalhadores no processo de liberalização comercial. Essa análise será feita nos capítulos 2 a 4, através da análise de três momentos do processo de abertura do Brasil: (i) a implementação do cronograma de abertura formulado em 1990 pelo governo Collor; (ii) as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas, lançadas em 1994; e (iii) as negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, lançadas em 2001.

Da mesma forma, as evidências sobre a redução da autonomia dos governos em economias abertas são dúbias no Brasil. Por um lado, nenhum governo eleito após 1995 alterou os fundamentos macroeconômicos da política fiscal e monetária, salvo pequenos ajustes. No entanto, foram adotados programas amplos de distribuição de renda com a ascensão de uma coalizão de esquerda ao governo depois de 2003, e sem que o mercado ‘punisse’ as propostas por fluxos de capital, que inclusive elevaram-se no período. Portanto, o segundo propósito da tese é analisar as restrições colocadas pela abertura comercial à coalizão de esquerda eleita em 2002 no Brasil. Essa tarefa será realizada no Capítulo 5.

\*\*\*

Antes de proceder à revisão bibliográfica, algumas observações teórico-metodológicas. A análise de apenas um caso não permite sustentar que as condições que no Brasil incentivaram ou impediram a cooperação de classes operaram também em outros países. Suponho que sim, que as teses apresentadas a seguir são válidas para países em processo de liberalização recente e que se integraram ao comércio internacional como produtores industriais e agrícolas. No entanto, sem o estudo de outros casos as afirmativas não passam de suposições. Segundo, suponho que as preferências políticas de um grupo, no que se refere à política de comércio exterior, são função da expectativa de alterações na renda provocada por tal política. Quando indivíduos notam que certa orientação do governo pode torna-los mais “pobres”, desenvolvem uma predisposição comum de oporem-se a ela. Obviamente a predisposição não basta para que o grupo se organize em defesa da renda, pois a mobilização coletiva depende de outros fatores além das expectativas; mas o fato é que

indivíduos preferem políticas que mantenham ou elevem sua renda. Essa causa não anula outras, mas tem um efeito recorrente e independente no comportamento político de indivíduos e classes. Esse é um pressuposto comportamental subjacente a toda tese que merece ser enunciado.

### **1.1.Revisão crítica da literatura teórica**

Nos anos 1970 e 1980 houve uma onda de estudos sobre as coalizões em política de comércio exterior. Em 1978, Peter Gourevitch publicou um artigo de grande repercussão na *International Organization*, seguido do trabalho de Peter Katzenstein da mesma data; e no final dos anos 1980 Helen Milner (1988) e Ronald Rogowski (1987) publicaram obras com grande influência sobre a academia. Em geral, esses autores retomaram um tema caro à sociologia e à política – as resistências sociais à expansão dos mercados, ao avanço do capitalismo e à modernização, embora com um enquadramento teórico distinto. Max Weber havia estudado o assunto no início do século; Karl Polanyi (1980), feito grandes contribuições nos anos 1940; e Barrington Moore Jr. (2010) deixou um legado sem paralelos com o estudo comparativo da modernização em diferentes países.

Os estudos dos anos 1970 e 1980 buscavam interpretar situações que, para quem vivia o auge do Neoliberalismo, eram paradoxais: por que grupos resistem às reformas estruturais se os benefícios do comércio livre são tão evidentes? Estudando o comportamento político dos grupos econômicos – suas preferências com relação a políticas do governo -, o estudo de Rogowski (1987, 1989) recorreu a pressupostos sobre a organização econômica e social presentes na teoria do comércio internacional, embrionariamente formulada por Adam Smith (1776) e David Ricardo (1817), na versão dita Clássica, e aprimorada pelos Neoclássicos Bertil Ohlin (1933) e Paul Samuelson (1948).<sup>5</sup> A aplicação de teorias de comércio à análise de coalizões políticas foi saudada por analistas políticos influentes como

---

<sup>5</sup> Revisões críticas das teorias de comércio foram feitas por Paul Singer (1977) e Fernando Henrique Cardoso (1995), enquanto Paul T. Ellsworth (1972) e Godfrid Von Haberler (1950) apresentam as teorias de forma menos crítica mas muito rigorosa.

Keohane e Milner (1996, p. 7), cuja avaliação sobre estudos anteriores era que “since [...] was not firmly grounded in economic theory, the causal linkages between international-level changes and domestic politics were rarely made explicit”.<sup>6</sup>

Na teoria de comércio, alterações de preços relativos são o impulso que, alterando a renda dos produtores, incentivam-nos a realocarem seus ativos em diferentes atividades, estruturando, assim, a produção econômica. Em um mundo onde cada indivíduo tivesse liberdade para produzir e comercializar o que lhe parecesse vantajoso, importações mais eficientes reduziriam o preço de mercadorias domésticas inadequadas às condições do país, forçando seus produtores a buscarem outras atividades. Simultaneamente, a demanda estrangeira por bons produtos do país elevaria seus preços, atraindo capital e trabalho então desempregados. As implicações de tal teoria para a política são claras e diretas: produtores das mercadorias inadequadas às condições do país, na expectativa de perderem seus mercados cativos, seus lucros e seus empregos, se mobilizariam para barrar as reformas.

Embora as implicações políticas pareçam claras, não há consenso na teoria de comércio sobre o que define a “vantagem comparativa” de um país, ou seja, quais condições o habilitam a exportar tal ou qual produto. E sem o conhecimento de tais condições é impossível identificar, antes que a liberalização ocorra, a reestruturação industrial tenha início e os atores efetivamente se pronunciem sobre as reformas, quem serão os “ganhadores”, os “perdedores” e as alianças políticas forjadas em resposta às mudanças.

Frente à lacuna teórica, parte dos analistas políticos, usando conclusões de David Ricardo e Jacob Viner, considerou que *em um mesmo setor econômico as preferências de trabalhadores e empregadores convergiriam*. Em uma mesma atividade, lucros e salários seriam comprimidos se os produtos importados fossem mais competitivos. Portanto, empregados e patrões deste ramo deveriam se unir e angariar forças junto a capitalistas e empresários de outros setores insatisfeitos com a liberalização, já que dificilmente poderiam mudar de ramo em resposta à abertura. Outros, usando conclusões de Heckscher e Ohlin, esperavam que as *preferências convergissem entre os proprietários de um mesmo fator de produção*. Donos de terra, capital ou mão-de-obra, independentemente dos produtos que fabricassem, constituiriam classes com preferências homogêneas, que buscariam aliados nas classes com interesses semelhantes na política de comércio exterior, determinados pela

---

<sup>6</sup> Tradução do autor: “Como [...] não era firmemente assentada na teoria econômica, a vinculação causal entre mudanças internacionais e política doméstica raramente era explicitada”.

relativa abundância dos fatores no país. Nas palavras de Rogowski, que baseou seu trabalho de 1987 nas conclusões de Heckscher e Ohlin desenvolvidas por Stolper e Samuelson,

in any society protection benefits – and liberalization of trade harms – owners of factors in which that society is poorly endowed, relative to the rest of the world, as well as producers who use the scarce factors intensively. Conversely, protection harms – and liberalization benefits – owners of factors that given society holds abundantly relative to the rest of the world, and producers who use the abundant factors intensively (Rogowski, 1987, p. 11–12).<sup>7</sup>

A teoria do comércio internacional avançou bastante depois das contribuições dos neoclássicos Samuelson, Heckscher e Ohlin. Especialmente importantes foram os modelos para mercados não-concorrenciais desenvolvidos Krugman (1986) e Helpman nos anos 1980. Tais avanços ainda não foram adequadamente incorporados à análise de coalizões políticas, e por essa razão não serão aqui tratados. De qualquer forma, o ponto que se deve enfatizar na discussão feita até agora é que as teorias de comércio são aplicáveis à análise política *apenas durante algumas etapas do processo de abertura comercial, e não às economias abertas em geral*. Diante de qualquer reforma política que reduza os custos do comércio internacional, os agentes econômicos, racionais e preocupados com a renda, mobilizam-se em resposta ao realinhamento de preços relativos desencadeado pelo crescimento do comércio. No entanto, a liberalização do comércio só redistribui a renda durante a fase de *implementação* da abertura, no período de “ajuste” ou “reestruturação”, quando cresce o desemprego temporário e há intenso encerramento e abertura de empresas. Nesse período, de fato, são formadas certas alianças políticas em defesa da renda porque a renda está efetivamente em oscilação. Mas passado o tempo, quando os prejudicados com as importações abandonaram suas atividades, as alianças perdem razão de ser, porque a renda deixa de oscilar *em função* da liberalização comercial. Neste momento não há mais política de importações a combater, e o agente econômico que procurava defender sua forma de vida simplesmente ‘mudou de ramo’. Dessa forma, a teoria do comércio pode ser útil à análise das coalizões *durante o período de reestruturação econômica, quando preços relativos estão em processo de alteração*, mas são incapazes de explicar alianças políticas formadas em outros momentos, quando a economia ainda não se abriu ao comércio ou quando o ajuste já foi realizado.

---

<sup>7</sup> Tradução do autor: “em qualquer sociedade a proteção benéfica – a liberalização do comércio prejudica – proprietários dos fatores escassamente disponíveis naquela sociedade, com relação ao resto do mundo, assim como produtores que usam aqueles fatores intensivamente. Da mesma maneira a proteção prejudica – e a liberalização benéfica – proprietários dos fatores que determinada sociedade dispõe em abundância com relação ao mundo, e produtores que usam aquele fator intensivamente”

Essa primeira crítica deve levar-nos a especificar melhor, na análise de coalizões políticas, a variável que explica a formação das alianças previstas. É a *redução das restrições às importações* que incita as alianças de classes? Ou é a *elevação do fluxo de comércio* decorrente de tal liberalização? Nesse segundo caso, o que importa é o *grau de abertura* da economia ou a *taxa de crescimento* do comércio internacional, independente do quão aberto seja o país? A especificação é necessária para que possamos precisar melhor quando esperar tal ou qual aliança de classe. Na coletânea de Keohane e Milner (1996) a que nos referimos anteriormente, a variável explicativa é a chamada ‘internacionalização’, definida como “*the processes generated by underlying shifts in transaction costs that produce observable flows of goods, services, and capital*”.<sup>8</sup>

Uma segunda crítica à literatura política que se ampara na teoria de comércio recai mais precisamente à classe dos “produtores rurais” adotada por Rogowski. Esse autor previu distintos padrões de conflito político em economias abertas, dependendo da relativa abundância de terras, capital e trabalho em cada país. Em algumas sociedades esperava Rogowski que ocorresse um “conflito de classes” no campo - trabalhadores assalariados rurais contra *produtores rurais*. Seria esse o caso, por exemplo, de países com grande disponibilidade de terras mas com relativamente pouca mão-de-obra, que se tornariam exportadores de produtos agrícolas e alimentícios. Essa previsão parecia adequar-se ao caso brasileiro, onde as terras são abundantes mas os trabalhadores, nem tanto. Não obstante, o autor fez um uso inapropriado do teorema de Heckscher-Ohlin, para quem o critério básico das clivagens seria a *propriedade* dos fatores. Quando apresenta a teoria de Heckscher-Ohlin – e seus aprimoramentos feitos por Samuelson e Stolper – Rogowski acertadamente diz ser a propriedade da terra um critério de divisão de interesses no campo, como no excerto acima, onde identifica trabalhadores rurais e proprietários rurais. Mas quando o autor operacionaliza as categorias, como no trecho abaixo, se esquece da divisão entre agricultores proprietários e agricultores não-proprietários de terra. Considera que os “produtores rurais” são uma classe com interesses homogêneos, sem levar em conta que nem todos os agricultores são donos da terra que lavram:

The Stolper-Samuelson analysis also helps to clear up what had seemed even to the perspicacious Gerschenkron (1943, 26-27) an insoluble riddle: why the smallholding German peasants had quickly become as protectionist as the *Junker*. **Not only landowners, we now see, but all enterprises that used land intensively, will have been harmed by free trade. On the other hand – and later the distinction will**

---

<sup>8</sup> Tradução do autor: “Processos gerados por mudanças subjacentes nos custos de transação que levam a alterações observáveis nos fluxos de bens, serviços e capital”.

**become crucial – agricultural wage labor should have been free trading**  
(Rogowski, 1987, p. 1134).<sup>9</sup>

Dessa maneira, esquece-se Rogowski que entre os produtores rurais há os donos da terra, que se beneficiam com sua valorização quando o comércio agrícola aquece o campo, mas há aqueles que arrendam a terra para produzir e sofrem quando a renda sobe. Essa distinção, aliás, é clássica na economia política: o próprio David Ricardo considerou que a expansão da agricultura para terras menos férteis elevaria a renda da terra, comprimindo o lucro de agricultores-capitalistas que exploravam o campo em terras alheias. Não há, portanto, justificativas para considerar os produtores rurais uma classe homogênea. Essa diferenciação deve ser levada em conta para que tenhamos uma teoria mais completa sobre a relação entre liberalização do comércio e formação de alianças políticas. No Brasil, produtores rurais não proprietários aliaram-se aos trabalhadores rurais assalariados para resistirem à liberalização do comércio.

Em suma, devemos reter duas conclusões da discussão acima. Primeiro, as coalizões que atuam na formulação da política de comércio exterior podem ser distintas das que se organizam durante sua implementação, ou depois de consolidado o novo regime de importações. Durante a formulação da liberalização comercial, quando a redistribuição de renda ainda não se tornou realidade e não coage os grupos a construir certas alianças políticas, outros fatores além da redistribuição de renda provocada pela abertura devem ser considerados na análise. A teoria do comércio internacional, e mais precisamente suas previsões sobre a distribuição de renda promovida pela expansão do comércio, são úteis para a análise de coalizões políticas em economias em processo de reestruturação produtiva, como argumentamos no Capítulo 2, mas pouco podem dizer sobre economias fechadas ou já abertas ao comércio internacional, analisadas nos capítulos 3 e 4. Segundo, ao se analisar os compromissos de classe no campo, não se deve tratar de forma homogênea os “produtores rurais”, que guardam diferenças estruturais entre si que determinam seu comportamento frente a abertura.

---

<sup>9</sup> Tradução do autor: “A análise de Stolper-Samuelson também ajuda a esclarecer o que parecia, mesmo para o perspicaz Gershenkron, um quebra-cabeças insolúvel: por que os pequenos camponeses alemães tornaram-se rapidamente tão protecionistas quanto os *Junkers*. Não apenas os *proprietários de terras*, nos agora vemos, mas todos os empreendimentos que usam terra intensivamente, serão prejudicados pelo livre comércio. Por outro lado – e posteriormente a distinção será crucial – trabalhadores agrícolas assalariados deveriam ser favoráveis ao livre-comércio.”

No Brasil pós-abertura, a única classe incondicionalmente favorável à liberalização do comércio exterior foram os grandes proprietários de terras, que se uniram na Associação Brasileira de *Agrobusiness* (ABAG), no Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) e em outras associações menores para advogarem o livre comércio. Ao que parece, a abundância de terras aráveis e a fartura de chuvas e de sol tornaram essa classe inclinada a competir nos mercados globais, especialmente se consideramos que a agricultura brasileira modernizou-se intensivamente depois dos anos 1970. No entanto, produtores rurais não-proprietários, muitos dos quais filiavam-se à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), compuseram a coalizão que se opôs à abertura comercial. Entre os grupos resistentes à abertura indiscriminada<sup>10</sup> estavam também representantes da indústria, reunidos, entre outras associações, na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), e dos trabalhadores, organizados Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras organizações.

No caso brasileiro, chama a atenção, em primeiro lugar, que houve uma cisão no interior da classe dos “produtores rurais”. Dessa forma, torna-se importante analisar por que razão as expectativas de Rogowski não se concretizaram. Em segundo lugar, sindicatos trabalhistas e patronais, embora tenham adotado posição semelhante nas negociações, de resistência à abertura, não construíram coalizões conjuntas em defesa de ponto de vista comum. Os trabalhadores aliaram-se aos movimentos sociais na construção da Aliança Social Continental, e os empresários mantiveram-se firmes na Coalizão Empresarial Brasileira. O padrão repetiu-se nas negociações da ALCA, da OMC e em outros momentos em que as fronteiras comerciais estiveram em pauta. Cada um forjou suas próprias alianças, com diferentes atores políticos, quando se propuseram a frear as negociações. Pelo contraste do caso brasileiro com as expectativas teóricas, conclui-se que outras forças da “globalização”, além de preferências comuns na política de comércio exterior, obstruíram as alianças de classes e devem ser consideradas para chegarmos a uma teoria mais consistente sobre coalizões.

---

<sup>10</sup> Há variações nas posições, que serão discutidas nos demais capítulos.

## 1.2. Argumentos e hipóteses

Na tese de Rogowski (1989), reafirmada em artigo com Jeffry Frieden (1996), são as mudanças de preço decorrentes da abertura comercial que incitam as alianças de classes.

No entanto, como observado na seção anterior, deve-se considerar que o realinhamento de preços não se estende por muito tempo após a implementação da abertura – crítica que o próprio Rogowski aventou ao final de seu trabalho. Assim, findo o realinhamento de preços, que é a força que desloca os fatores de produção, redistribui a renda, e incentiva as alianças políticas, as coalizões em política comercial obedecem a outros imperativos.

A primeira hipótese do trabalho é que as alianças políticas variam ao longo do processo de abertura, porque em cada etapa de um programa de liberalização, que vai desde a formulação até a implementação da redução tarifária, se alteram (i) os efeitos do comércio sobre a distribuição de renda, (ii) os instrumentos políticos à disposição dos grupos para se defenderem. Com base no caso brasileiro, sugerimos que há uma propensão a alianças Capital-Trabalho em economias (a) em processo de liberalização do comércio exterior<sup>11</sup> e (b) com um sistema precário de proteção social. A variável que incita os trabalhadores à cooperação, ou pelo menos ao diálogo, é a taxa de crescimento do desemprego, geralmente alta nos momentos de reestruturação econômica. Na ausência de sistemas de proteção social que garantam a renda dos trabalhadores desempregados, como seguro desemprego, educação e saúde gratuitos, o desemprego é um tiro de morte no poder de barganha dos sindicatos, que abandonam estratégias combativas contra o empresariado nacional e a eles se aliam contra o inimigo comum – produtos importados – e contra as políticas que os promovem – a liberalização das importações. Não é necessariamente o fluxo de comércio que incentiva a cooperação, como supuseram Keohane e Milner, e sim a elevação da taxa de desemprego. As duas variáveis podem aparecer associadas em diversos momentos, mas a distinção é fundamental pois, passada a reestruturação industrial, o fluxo de comércio tende a estabilizar-

---

<sup>11</sup> As medidas específicas adotadas pelo governo podem variar. O importante é que reduzam o custo das transações comerciais entre nacionais e estrangeiros, como pela redução das alíquotas dos impostos incidentes sobre a importação, eliminação de processos de inspeção sanitária nos produtos importações, expansão de quotas de importação, etc.

se em patamares mais elevados, e nem por isso os estímulos à aliança de classes permanece, porque também se estabiliza a taxa de desemprego. O nosso argumento é que, nesse momento, cessa o ímpeto à colaboração de classes, ainda que a economia se encontre mais integrada aos mercados estrangeiros, porque também tende a estancar a taxa de crescimento do desemprego. Em suma, os sindicatos abandonam estratégias combativas não em economias abertas, mas em economias em recessão.

Um exemplo pode deixar o ponto mais claro. Entre 1990 e 1995, enquanto se implementavam as reduções tarifárias, houve um intenso realinhamento de preços e deslocamento de fatores produtivos, que elevou o nível de desemprego e acelerou o fechamento de fábricas. Essas forças colocaram empresários e trabalhadores em uma posição defensiva. Como, ademais, o Estado blindou-se contra demandas “rentistas” da sociedade que freassem a abertura, sindicalistas e empresários viram poucas alternativas que não se unirem para competir contra o inimigo comum – produtos importados que ceifavam empresas e postos de trabalho. A aliança não se reproduziu depois de 1994, quando se discutia a posição brasileira nas negociações da ALCA, que poderiam alterar profundamente a extensão do mercado. Primeiro porque o acordo estava ainda em discussão, ou seja, não havia realinhamentos de preços nem desemprego decorrentes da ALCA que unissem defensivamente empresários e trabalhadores. Segundo porque, diante da expectativa de abertura e redistribuição de renda, trabalhadores e empresários demandaram do Estado políticas de “proteção” de suas rendas incompatíveis entre si: empresários, exigindo reformas que reduzissem custos, principalmente salários e tributos que comprimiam os lucros; trabalhadores, demandando mais proteção social, portanto mais tributos e salários que lhes garantissem alguns direitos e serviços públicos durante o ajuste. Dessa forma, deve-se diferenciar analiticamente as coalizões construídas durante a *formulação* de um programa de abertura, quando se planeja o nível das tarifas e está ausente a redistribuição de renda, das organizadas durante a *implementação* da abertura, quando se reduzem as tarifas e se altera o padrão de comércio e a distribuição de renda. As hipóteses seguintes referem-se unicamente às alianças construídas durante a *formulação* da política de abertura, seja ela unilateral ou negociada com governos estrangeiros.

A segunda hipótese é que, mesmo durante a formulação da política de abertura, os incentivos à formação de coalizões políticas variam conforme a atividade econômica.

Na agricultura, a aliança setorial entre trabalhadores rurais assalariados e proprietários rurais, considerada provável por Frieden e Rogowski (1996) em alguns países, dificilmente se

forma porque o baixo poder de barganha dos primeiros nas negociações salariais, estruturalmente determinado, restringe os benefícios que poderiam auferir com a expansão do comércio agrícola. Seu poder de barganha é baixo porque as unidades produtivas – ou fazendas - são geograficamente muito dispersas, o que dificulta a ação coletiva de sindicatos, e porque a demanda por mão-de-obra é fortemente sazonal - os assalariados “safristas” ou “bóias-frias” são contratados majoritariamente durante a colheita e dispensados no restante do ano, o que eleva a rotatividade da mão-de-obra e dificulta a ação coletiva. A demanda tem essa estrutura devido a peculiaridades da modernização da agricultura ocorrida entre 1960 e 1975 no Brasil, quando quase todo o cultivo foi mecanizado, exceto a colheita, onde a força de trabalho se concentrou (Graziano da Silva, 1980). Em segundo lugar, a relação das pessoas ocupadas na agricultura mas não-assalariadas com a expansão do comércio, que formam o grande grupo dos “produtores rurais”, são longe de homogêneas, pois dependem (i) do vínculo de propriedade que mantêm com a terra e (ii) da estrutura de mercado do produto que cultivam. O primeiro critério define quem será beneficiado por uma eventual valorização da terra; e o segundo, os beneficiários de uma valorização do produto agrícola. Os proprietários do estabelecimento rural geralmente beneficiam-se com a valorização da terra, mas produtores agrícolas não proprietários, que exploram a terra mediante pagamento de renda a algum proprietário, são prejudicados. Por outro lado, raramente o agricultor exporta diretamente seus produtos. A exportação é mais comumente operada por *tradings* ou pela indústria de alimentos, que processa o bem *in natura* recebido do agricultor antes do destino final, como é o caso do açúcar, óleo de soja, carnes, farelo de milho, etc. Nesses casos, em que o agricultor não exporta diretamente o produto, sua renda depende da estrutura de mercado, que determina quem se apropriará da renda das exportações: quando poucas empresas de alimentos ou *tradings* oligopolizam a compra do produto agrícola, o baixo poder de mercado dos agricultores reduz os ganhos que poderiam obter com a valorização do produto de exportação.

Rogowski (1987), em seu modelo analítico, tratou os “produtores rurais” como uma categoria homogênea. O autor recorreu ao teorema de Stolper-Samuelson para dividir os interesses no campo em dois: assalariados rurais e produtores rurais, criticando a interpretação de Gerschenkron (1989), que esperava um conflito de interesses entre pequenos e grandes produtores rurais. Mas as classes sociais identificadas por Rogowski estão longe de espelhar o campo brasileiro. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2009 apenas 30% dos ocupados em atividades agrícolas eram empregados. O restante

trabalhava para consumo próprio (24%), por conta própria (26%), ou exercia algum trabalho não remunerado (17%).<sup>12</sup> A renda de cada uma das categorias de produtores rurais é alterada de forma distinta pela expansão do comércio internacional.

Na indústria, ao contrário da agricultura, empresários e trabalhadores têm preferências semelhantes em negociações de liberalização comercial, mas dificilmente integram as mesmas coalizões políticas por divergências sobre as políticas públicas de adaptação à abertura. Em primeiro lugar, as circunstâncias que na atividade agrícola obstruem a transferência da renda da exportação aos trabalhadores rurais assalariados não operam na produção industrial, muito embora alguns tenham classificado o desenvolvimento industrial brasileiro entre 1950 a 1980 como “um padrão de baixos salários” (Medeiros, 1992). No entanto, a despeito da mesma preferência sobre o padrão de inserção comercial, trabalhadores e empresários têm propostas opostas sobre as políticas que devem acompanhar a liberalização, o que dificulta a formação de alianças. Para o primeiro grupo, a abertura deve ser condicionada à expansão de políticas de proteção social, para abrandar as mazelas de curto prazo da reconversão produtiva, o que requer a expansão das funções do Estado; enquanto para o segundo a sobrevivência em uma economia aberta depende de reformas do Estado que desonerem a produção, geralmente pela redução de tributos e cortes na “folha salarial”. Concepções contrárias sobre o papel do Estado em uma economia aberta dificultam muito a cooperação entre as classes.

A análise do caso brasileiro nos permite dizer que, dado o padrão de coalizões, não é provável que a integração do Brasil à economia mundial leve à formação de mecanismos de negociação entre capital e trabalho, como ocorreu na Social Democracia europeia, e muito menos a coalizões entre trabalhadores e empresários. Segundo Katzenstein (1985), foi esse o caso na Escandinávia. A internacionalização teria a um só tempo concentrado os trabalhadores em poucas indústrias, onde mais facilmente se organizaram para as negociações coletivas, e os exposto a flutuações internacionais de preço, que os tornaram mais vulneráveis e abertos à colaboração com empresários na redução de custos. No Brasil, a internacionalização provocou a especialização produtiva em algumas atividades, mas não a concentração geográfica do emprego e da produção. Além disso, a internacionalização acentuou algumas contradições presentes no modo de produção, em vez de atenuá-las.

---

<sup>12</sup> Os 3% restantes eram empregadores. Fonte: IBGE, PNAD. Publicado em DIEESE/NEAD – “Estatísticas do meio rural: 2010-2011”.

### 1.3. Metodologia e estrutura do trabalho

As hipóteses foram analisadas pelo estudo de caso de três momentos do processo de internacionalização econômica do Brasil. Primeiro, durante a implementação do cronograma de abertura formulado no governo Collor, entre 1990 e 1995, apresentado no Capítulo 2. Segundo, nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), lançadas em 2001, discutidas no Capítulo 3. E terceiro, na negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançada em 1994, apresentada no Capítulo 4.

Esses casos permitem a comparação das alianças formadas durante a implementação da abertura, entre 1990 e 1995, com os alinhamentos na formulação de um programa de abertura, nas negociações da ALCA e de Doha. De acordo com a primeira hipótese, as coalizões dessa etapa deverão ser distintas dos demais momentos. A negociação da ALCA, por sua vez, foi escolhida por ter sido um momento que mobilizou fortemente trabalhadores e empresários da indústria, ambos contra o projeto de integração. Tudo indicava que haveria uma aliança em defesa das propostas semelhantes, mas não foi o que ocorreu. Sindicalistas buscaram apoio de ambientalistas e movimentos sociais de todo o continente, enquanto os empresários uniram-se na Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). O estudo de caso da ALCA permite, dessa forma, analisar os fatores que obstruíram a formação das alianças esperadas pelas teorias correntes sobre coalizões, mesmo quando as preferências eram semelhantes. A Rodada Doha, por sua vez, levou às negociações uma proposta ambiciosa de liberalização do comércio agrícola, que rachou as posições dos produtores rurais: representantes da agricultura patronal apoiaram a iniciativa, mas representantes da agricultura familiar mobilizaram-se contra. Parecia claro, portanto, que os interesses dos “produtores rurais” não eram homogêneos. Restava investigar as razões.

No Capítulo 5 discutimos algumas derivações das hipóteses. A partir do final dos anos 1990, muitas coalizões de esquerda apoiadas pelo movimento sindical foram eleitas na América do Sul. Estudiosos da Globalização argumentaram que, devido à elevada internacionalização do capital e do comércio, poucas mudanças poderiam ser feitas na política econômica. Essa tese indicava que os governos seriam incapazes de alterar estruturalmente a economia, uma perspectiva sombria para esquerda: mesmo eleitoralmente vitoriosos, os

trabalhadores não transformariam a política econômica. No Capítulo 5 alguns desses argumentos são discutidos. Nesse capítulo nos apartamos um pouco do objeto estrito da tese: não se discutem os efeitos da internacionalização sobre as coalizões, mas sobre as políticas econômicas preferidas pelas coalizões de esquerda.

## 2 Coalizões defensivas na implementação das reformas e o corporativismo brasileiro

Ao final dos anos 1970, o movimento trabalhista brasileiro ressurgiu como força política e econômica após quase duas décadas de autoritarismo.

Força política, pela criação quase simultânea de uma central trabalhista, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e de um partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, que teve atuação decisiva na Assembleia Nacional Constituinte e angariou milhões de votos nas eleições presidenciais de 1989. Com esses passos, simultaneamente os trabalhadores abriram um caminho de influência no sistema partidário, então em reformas, e no sistema corporativo de representação de interesses. Força econômica porque aos poucos o movimento retomou, ao custo de muita paralisação, sua função de negociar salários cerceada desde a legislação de 1965<sup>13</sup>, indispensável em uma década que registrou níveis recordes de inflação.

Paradoxalmente, o fortalecimento dos trabalhadores foi acompanhado pela fragmentação do sindicalismo. No início dos anos 1990, os trabalhadores do Novo Sindicalismo que haviam se unido na luta contra o arroxo salarial da ditadura estavam divididos entre a CUT, a Centra Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical. Anos antes, essas lideranças haviam lutado pelo direito de reunirem diferentes categorias profissionais em uma mesma associação. Ao mesmo tempo, depois da Constituição de 1988 o número de sindicatos cresceu de 9.833, em 1989, para 11.193 em 1992.<sup>14</sup> Nos anos seguintes o crescimento provavelmente se manteve, mas a pesquisa do IBGE voltou a contabilizá-los apenas em 2001, quando somavam 15.961 associações. O crescimento no número dos

---

<sup>13</sup> O regime autoritário, além de utilizar-se da estrutura de representação corporativa, criou mecanismos de exceção e repressão para aprofundar o desenvolvimento industrial no país, depois de ter ‘limpado’ devidamente o Congresso de ‘ameaças comunistas’. A política salarial inaugurada em 1965 determinou o reajuste do salário mínimo baseado no princípio da média e não do ‘pico’, conforme Decretos n. 54.018 e 54.228, manteve constantes os vencimentos dos servidores públicos, como previa o PAEG e, o que foi mais importante, estendeu aos dissídios e acordos coletivos julgados pela Justiça do Trabalho as normas de política salarial definidas pelo Poder Executivo (FGV, 1966). Com essas medidas o Congresso estendeu ao Executivo a prerrogativa de corrigir os salários do setor privado, o que facilitou a vinculação da política salarial às metas inflacionárias estabelecidas pelo ministro Roberto Campos, durante o governo Castelo Branco (1964-1967), e pelo ministro Delfim Netto, durante o governo Costa e Silva (1967-1969), com a criação do Conselho Interministerial de Preços (Skidmore, 1988, p. 77-81).

<sup>14</sup> IBGE. Sindicatos: Indicadores Sociais – V.4, 1992.

sindicatos e a divisão das centrais, embora analiticamente distintos, deram argumentos para interpretar a cisão e o enfraquecimento da classe trabalhadora no Brasil, embora em meio a muitas contestações.

Nos países da Europa, divisão semelhante havia ocorrido há cerca de uma década, quando estancou o período áureo de crescimento inaugurado no pós-Segunda Guerra e os governos, com a certeza que as teses neoliberais lhes brindaram, desmontaram o sistema de *welfare* com reformas na política fiscal, monetária, de comércio exterior, entre outras. Observando as experiências europeias, alguns autores sustentaram que a cisão do movimento trabalhista era um fenômeno inexorável durante a globalização, porque sindicalistas dos setores vulneráveis da economia se organizariam defensivamente com associações empresariais contra sindicatos de setores que, por terem se resguardado da abertura, podiam se manter firmes nas greves pela elevação dos salários. O resultado era que a elevação geral dos preços promovida por sindicalistas combativos corroía a capacidade dos setores expostos competirem com as importações.

No Brasil, foram bastante estudadas as transformações por que passou o movimento sindical desde seu ressurgimento nas greves de 1978 e 1979, mas existe espaço para uma análise da maneira como os programas de liberalização comercial implementados entre 1987 e 1994 redefiniram a estrutura produtiva e, assim, alteraram a relação entre capital e trabalho.

Enfatizo a importância da abertura comercial pela mudança que representou no modelo de desenvolvimento econômico até então adotado pelo Estado brasileiro. Desde os anos 1950, o objetivo explícito da política de comércio exterior era diversificar a estrutura produtiva para assim reduzir a vulnerabilidade que a concentração das exportações em produtos primários poderia provocar. Para esse objetivo, a política comercial tinha papel central, pois seria substituindo produtos importados por nacionais que o parque industrial se desenvolveria. Ao assumir a Presidência em março de 1990, Fernando Collor eliminou as principais barreiras à importação no país com o objetivo de concentrar as forças produtivas em setores que pudessem competir globalmente.

Neste capítulo, sustento a hipótese de que a liberalização do comércio exterior levou centrais sindicais a comporem coalizões defensivas com empresários, ainda que, como será apresentado nos próximos capítulos, as alianças tenham se dissolvido após a implementação da abertura. Entre 1991 e 1995, durante o período de implementação do cronograma de

abertura definido pelo governo Collor, o nível de emprego e o número de empresas se reduziram em todas as atividades econômicas, o que criou condições para que trabalhadores ameaçados pelas importações contivessem as demandas salariais e cooperassem na redução de custos para evitarem o fechamento de postos de trabalho. Esse processo forneceu quadros para a corrente sindical não classista fundada pela Força Sindical em 1991, que sustentava que o padrão combativo do sindicalismo da CUT não era adequado à situação de crise do país, acentuando a divisão do movimento em curso desde a reestruturação do sindicalismo no final da década de 1970. Nessa conjuntura, as alas ‘combativas’ do sindicalismo aceitaram integrar as Câmaras Setoriais, onde tinham assento trabalhadores, empresários e representantes do governo. Adalberto Cardoso e Álvaro Comin (1995) mostram que as Câmaras, iniciadas no setor automotivo, trouxeram para o debate público decisões de investimento e emprego que até então eram prerrogativa dos empresários, e Glauco Arbix (1996a) argumenta que as Comissões de Fábrica foram decisivas para a proteção dos interesses trabalhistas nas negociações sobre flexibilização da jornada de trabalho. A inovação política que representaram as Câmaras Setoriais facilitou sua difusão por outros setores modernos, ainda que os resultados não tenham sido os mesmos.

O segundo argumento do capítulo é que a implementação da política industrial e de comércio exterior nos anos 1990 alterou o padrão de relacionamento entre governo, trabalhadores e empresários denominado por Guillermo O’Donnell (1981) como ‘corporativismo bifronte’, mas não levou à democratização da política industrial, como sustentaram alguns observadores das Câmaras Setoriais, como Glauco Arbix (1996b). Para as elites de 1989, uma das causas da crise fiscal era o excesso de demandas sociais, fossem elas de caráter populista ou *rentista*. Logo, reformas só seriam eficazes se reduzissem a participação da sociedade na definição de políticas econômicas. O insulamento e a centralização de burocracias do Estado eliminaram barreiras políticas à formulação e implementação das reformas, enquanto a consolidação da abertura na União Aduaneira do Mercosul e nos acordos da OMC descartaram a hipótese de retrocesso. Por isso as câmaras setoriais, embora integradas por trabalhadores, empresários e representantes do governo, não podem ser consideradas um passo em direção à democratização da política econômica.

Por fim, o terceiro argumento é que a liberalização alterou o regime de acumulação no Brasil, porque redefiniu a capacidade de algumas frações de classes sociais apropriarem-se do excedente da produção. Primeiro porque a internacionalização incorporou novos atores ao conflito distributivo - empresários e trabalhadores estrangeiros - antes fora do horizonte

político senão como investidores. Segundo porque a abertura comercial, para que fosse bem sucedida, exigiu a ‘flexibilização’ do mercado de fatores, inclusive de mão-de-obra, o que levou a uma cruzada contra o sindicalismo combativo por altos escalões do governo e por outras correntes do sindicalismo. Terceiro porque com o insulamento burocrático e a consolidação multilateral da abertura os trabalhadores domésticos foram aliados do processo decisório em política econômica.

Na Seção 2.1 apresento algumas características do movimento sindical brasileiro, com ênfase nas tendências de fragmentação que alguns autores haviam identificado no final dos anos 1970; nas seções 2.2 e 2.3 apresento os programas de liberalização comercial e seus efeitos gerais sobre a economia; e nas seções 2.4 e 2.5 discuto os efeitos da abertura sobre o sistema de representação de interesses.

## **2.1. Movimento sindical às vésperas da liberalização**

### **2.1.1. Pontos de ruptura**

O auge da divisão do sindicalismo nos anos 1980/90 foi a fundação da Força Sindical, em 7, 8 e 9 de março de 1991, com uma proposta de defender o capitalismo ou, nos termos de seu programa, uma “sociedade moderna, com base na competição, prosperidade, produtividade, democracia e participação” (Rodrigues e Cardoso, 1993, p. 17). Nunca uma central havia proposto algo semelhante no Brasil. Quando a Força surgiu, o programa da Central Única dos Trabalhadores (CUT), sua principal rival, era “fazer avançar a luta de classes”, recorrendo à greve como “principal instrumento da classe trabalhadora” (Rodrigues e Cardoso, 1993, p. 18).

Ainda que negasse a luta de classes, a Força se propôs a representar os interesses dos trabalhadores: emprego, salário e melhores condições de vida. Na sua visão, a luta partidária da CUT pelo socialismo lhe havia distanciado das necessidades cotidianas de quem trabalha. Essa opinião sobre quais seriam os ‘interesses reais’ dos trabalhadores, muito cara à esquerda

de todo o mundo, se fortaleceu nos anos 1980 com algumas vitórias que os idealizadores da Força - Antônio de Medeiros e Antônio Rogério Magri – conseguiram no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo.

Para citar um exemplo emblemático, na campanha salarial de 1988 o Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, filiado à CUT, demandava a reposição do ‘resíduo inflacionário’, que era um resquício de inflação que não era contabilizado no reajuste previsto no Plano Bresser. A associação patronal Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores) recomendou às empresas que não acatassem a demanda e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) ameaçou expulsar da federação os filiados que cedessem ao pleito dos trabalhadores. A CUT, em resposta, convocou uma greve que foi um fiasco: compareceram 8.500 trabalhadores, dos 115 mil que compunham a base. Em contrapartida, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, liderado por Medeiros, fundador da Força, havia conseguido a correção demandada pela CUT sem recorrer a greve, por negociação (Cardoso, 1999a, p. 224–225). O feito lhe garantiu manchete nos jornais e foi amplamente capitaneado para angariar apoio de outros sindicatos à proposta do “sindicalismo de resultados”.

Ao mesmo tempo em que se expandiu pela base, o “Sindicalismo de Resultados” – nome dado por Magri e Medeiros à estratégia pragmática de negociação -, foi reconhecido pela elite política brasileira como interlocutor legítimo dos trabalhadores em tentativas de Pacto Social. Não porque representasse muitos, predicado que cabia à CUT, mas porque tinha propostas mais palatáveis ao governo e aos empresários. Adalberto Cardoso (1999a) sustenta que a afinidade eletiva entre Medeiros e as elites foi criada nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte quando o sindicalista, evasivo, sustentou que a estabilidade no emprego, um dos temas em discussão, “seria boa na crise, mas ruim no crescimento”, porque o trabalhador ficaria “impedido de buscar emprego melhor e ganhar mais” (Cardoso, 1999a, p. 205).

A despeito da divisão das centrais trabalhistas, importante ressaltar que tanto a CUT como a Força Sindical tiveram uma origem comum no final dos anos 1970, em movimentos de oposição aos sindicatos “pelegos” existentes no período da ditadura. Isso porque o regime militar, quando tomou o poder, interveio em quase todos os sindicatos do país, indicando dirigentes não comunistas e que apoiassem os planos de estabilização pela contenção das greves. A intervenção utilizada pelos militares era uma prerrogativa do Ministério do Trabalho herdada do período Vargas. De acordo com a legislação, cumpria ao governo: i.

aprovar o estatuto dos sindicatos; ii. receber e repassar o imposto sindical; iii. aprovar os dirigentes eleitos; iv. arbitrar o resultado de dissídio nas negociações coletivas, através da Justiça do Trabalho, o que lhe dava grande poder sobre os sindicatos. Por isso, no final dos anos 1970, associações trabalhistas paralelas aos sindicatos pelegos organizaram as greves históricas de 1978 e 1979 e fundaram o Novo Sindicalismo, do qual faziam parte tanto o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que fundaria a Força Sindical<sup>15</sup>, como o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, base da CUT.

Nos anos 1990, a divisão dos trabalhadores provocou rachas inclusive no interior de categorias profissionais representadas por um mesmo sindicato. A legislação de Vargas, com as ambiguidades que possa ter, ao determinar que apenas *um* sindicato representasse cada categoria profissional dentro de certa região, procurava “evit[ar] que a pluralidade resultasse em lutas de classes e em lutas de interesse dentro das próprias classes”, contendo o “espírito de facção, de partido, de clã” que poderia acompanhar a competição entre sindicatos para representar os mesmos trabalhadores.<sup>16</sup> Foram essas as razões sustentadas pelo teórico do Estado Novo, Oliveira Vianna, e pelo primeiro ministro do Trabalho no Brasil, Lindolfo Collor.

Mais de 50 anos após a morte de Vargas, sindicatos filiados à CUT, antes reconhecidos por promoverem negociações abrangentes, reduziram as cláusulas dos acordos coletivos a pontos mínimos, renegociados empresa a empresa conforme as possibilidades de

---

<sup>15</sup> A criação da Força foi mais tarde, em 1991. As greves de 1978 e 1979 foram coordenadas por dois grupos trabalhistas, ambos contrários aos sindicatos pelegos da ditadura. De um lado, o grupo liderado por Lula no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo. Essa corrente *utilizou-se* da estrutura sindical para fortalecer-se, pela organização de chapa que destituiria os dirigentes pelegos. Em São Bernardo, onde se concentravam as montadoras, o número de fábricas era bastante pequeno, mas com um grande contingente de trabalhadores. Por isso, na visão de Iram Jacome Rodrigues (1997), a estratégia de usar a estrutura sindical foi útil. No outro lado, estavam os grupos das ‘oposições sindicais’, que difundiram as greves nas fábricas sob a guarda do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. As oposições foram um movimento iniciado nos anos 1960, junto com a Juventude Operária Católica, que organizava os trabalhadores nas fábricas para pedir coisas pequenas, como papel higiênico, e outras tradicionais, como salários. Pela repressão que sofriam, organizavam paralisações diferentes, como as ‘greves pipocas’, que exigiam um elevado grau de organização. De uma forma ou de outra, ao final dos anos 1970 eram as oposições quem organizavam os trabalhadores em fábricas importantes. Em alguns casos, o departamento de Recursos Humanos das empresas chamava para a negociação coletiva os representantes das oposições, que de fato ‘controlavam’ as greves, e não os sindicatos oficiais pelegos, que só participavam na hora de registrar a convenção coletiva nas delegacias de trabalho. Juntos, o Sindicato de São Bernardo e as Oposições de São Paulo fizeram as greves históricas de 1978 e 1979. Em geral, ambos as associações de trabalhadores eram conhecidas como ‘combativos’, pela postura negociadora, ou ‘sindicatos classistas’, por defenderem mudanças sociais rumo ao socialismo. Juntos formaram o ‘Novo Sindicalismo’. Em 1980, o governo usou a prerrogativa que tinha para intervir no Sindicato de São Bernardo.

<sup>16</sup> Oliveira Vianna, p. 114 a 120, *Populações Meridionais no Brasil*, 4. Ed., pg. 213, apud Segadas Vianna (1943, p. 52).

cada empregador (Galvão, 1998). Assim os ganhos salariais obtidos em negociações coletivas e até então compartilhados por trabalhadores geográfica e socialmente dispersos passaram a diferenciar-se. Essa posição, a favor da flexibilização de direitos coletivos, foi difundida no interior da CUT pela corrente Articulação Sindical, alcunhada por Iram Jácome Rodrigues (1997, p. 43) de “Esquerda contratualista”. Obviamente com nuances, a postura da Articulação se aproximava de posições da Força Sindical, que no início dos anos 1990 negociou um “contrato coletivo especial” que permitia a empresas contratarem trabalhadores temporariamente, sem FGTS, sem multas nas demissões por justa causa e sem recolhimento da previdência (Arbix, 1996a, p. 175).

Uma última tendência de pulverização dos sindicatos ocorreu com o aumento do número associações sindicais após a Constituição de 1988 – embora não haja consenso sobre se o processo indicava a força e difusão do sindicalismo para o interior ou sua fragmentação. Segundo relatório do IBGE, entre 1989 e 1992 o número de sindicatos aumentou de 9.118 para 11.193, mesmo com a queda na taxa de sindicalização, o que pode indicar que o crescimento deu-se pelo desmembramento de categorias ou de base territorial.<sup>17</sup> Ao contrário dos processos anteriores, esse fenômeno foi pouco estudado. Leôncio Martins Rodrigues (1996) afirma que o aumento dos sindicatos foi motivado pelas alterações na legislação sindical promovidas na Assembléia Constituinte, que produziram uma estrutura “liberal-corporativa”, apesar do tom surrealista que tem o termo, como ele mesmo pondera. A Constituição de 1988 manteve o monopólio de representação da categoria profissional e a contribuição compulsória mesmo dos trabalhadores não filiados ao sindicato, o que evitaria a pulverização e o enfraquecimento das entidades. Ao mesmo tempo, garantiu a liberdade de formação de sindicatos sem autorização do Ministério do Trabalho, através de registro em cartório, e autonomia ante os poderes públicos. Entre outras coisas, a mistura de autonomia e monopólio de representação teria se traduzido no fim do direito de intervenção do Estado nos sindicatos, na eliminação do estatuto padrão, mas também no redobrado incentivo para a criação de sindicatos, com o estímulo principal de obter “empregos vantajosos em entidades altamente protegidas pela legislação e dotadas de fontes de rendas seguras” e não com o objetivo de “organizar grupos de trabalhadores onde, anteriormente, não havia sindicato ou da necessidade de organizar sindicalmente novas profissões, surgidas com o processo tecnológico” (Rodrigues, 1996, p. 22).

---

<sup>17</sup> IBGE, Sindicatos: Indicadores Sociais – V.4, 1992.

### 2.1.2. Algumas interpretações

A cisão do movimento trabalhista na transição democrática foi bastante estudada pela academia. Alguns autores consideram que a criação da Força Sindical decorreu de um desvio ideológico das lideranças sindicais, que teriam abandonado o ideal socialista e abraçado a defesa do “grande capital” (Boito Jr., 1999). Algumas declarações de Medeiros dão amparo à tese: “todo sindicato que se preze faz parte da reprodução capitalista. Porque qual é o objetivo do sindicato? É lutar pela venda da mão-de-obra pelo preço mais alto possível” (Medeiros *apud* CARDOSO, 1999, p. 40). Adalberto Cardoso (1999a), por outro lado, vê uma atuação eminentemente pragmática do Sindicalismo de Resultados em defesa dos interesses de seus integrantes, que da mesma forma dividiu a classe operária e adiou a eleição de um partido trabalhista que representasse os interesses de toda a classe.

Outros autores identificam causas estruturais para a divisão do movimento trabalhista latentes desde o final dos anos 1970. A primeira seria a própria legislação sindical, que reconhecia associações de categorias profissionais, mas não de trabalhadores de diferentes categorias. O reconhecimento dos sindicatos pelo Estado tem importância por dois motivos. Primeiro, porque apenas acordos trabalhistas celebrados por sindicatos reconhecidos pelo Estado têm validade jurídica na Justiça do Trabalho. Assim, o que se negocia entre patrões e trabalhadores por outros espaços não tem efeito legal. Além disso, a contribuição sindical dos trabalhadores é recolhida pelo Estado, que a repassa para o sindicato oficial, o que condiciona a existência financeira das associações trabalhistas à aprovação do Estado. Isso restringe, *a priori*, os interesses que podem se fazer representar, já que o reconhecimento de demandas feitas por outras associações trabalhistas depende da vontade do governo. Em 1985 o ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto Pinto, revogou a portaria que proibia associações entre categorias (Diniz e Boschi, 1989, p. 35), mas não ofereceu contrapartida financeira do imposto sindical (Boito Jr., 1991, p. 72). Apenas em 2008 o governo Lula introduziu modificações que permitiram o repasse de parte do imposto sindical às centrais e as

incorporou em algumas instâncias de diálogo, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o “Conselhão”.<sup>18</sup>

Além disso, alguns autores consideram que a estrutura da economia industrial brasileira, que havia se diversificado nos anos 1950-1970, atuava no sentido de fragmentação dos trabalhadores. Bernstein (1997) havia previsto, há mais de um século, que o crescimento no tamanho médio das firmas, ao multiplicar cargos e funções, e a diferenciação produtiva, ao expandir as atividades, reduziriam o sentimento de solidariedade entre os trabalhadores. No Brasil, essa tese foi defendida de maneira pioneira por Francisco Weffort (1972).<sup>19</sup> De maneira bastante geral e com o risco de simplificar o argumento, a industrialização brasileira havia trazido uma dificuldade ao movimento trabalhista: unificar interesses difusos e contraditórios de diferentes categorias. Nessa situação, os sindicatos oficiais nem serviam para representar os trabalhadores, porque não se enquadravam na nova estrutura industrial, e tampouco como interlocução com os patrões, porque os pelegos dos sindicatos oficiais não representavam ninguém.

Por fim, a conjuntura de crise dos anos 1980 não pode ser descartada. Situação análoga ocorreu na Europa nos anos 1970, quando a estagnação econômica reduziu o produto social, encurtou o espaço fiscal para o Estado de bem-estar e acirrou o conflito distributivo. Na visão de Clauss Offe, “o risco de tornar-se desempregado [foi] sentido pela maioria dos trabalhadores como ameaça e insegurança individual, para as quais não h[avia] perspectivas coletivas ou solidárias” (1989a, p. 117). O contexto enfraqueceria os sindicatos, que “enquanto organização só são capazes de agir na medida em que sua base, isto é, seus membros, estejam dispostos a agir solidariamente, a serviço de interesses reconhecidos como interesses do conjunto” (1989a, p. 124).

Nas seções seguintes será desenvolvido esse ponto do problema: a reestruturação da indústria ocorrida nos anos 1990 e seus efeitos sobre os sindicatos. O objetivo não é esgotar as causas da divisão do movimento trabalhista, mas iluminar as implicações da liberalização

---

<sup>18</sup> Lula alterou o princípio de unicidade sindical previsto pela CLT, de 1943 (Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943). Com isso centrais trabalhistas foram incorporadas a “fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite” (art. 1.II da Lei n. 11.648, de março de 2008), com acesso aos recursos do Imposto Sindical. A CUT questiona o imposto sindical e defende o imposto sindical negocial, cuja regulamentação foi prevista pelo art. 7 da Lei 11.648. Sobre negociação coletiva/contrato coletivo ver reportagem da Agência de Notícias da Câmara dos Deputados de 31/03/2008, “Saiba mais sobre o modelo sindical brasileiro”.

<sup>19</sup> Armando Boito Jr. (1991, p. 48) faz uma revisão bibliográfica crítica dessa posição.

comercial para a organização sindical. A meu ver, a liberalização não foi apenas um agravante para a crise que pairava sobre a indústria desde meados dos anos 1980. Mais do que isso, a abertura provocou mudanças qualitativas no padrão de acumulação no Brasil, porque incorporou ao conflito distributivo produtores estrangeiros que até então não ameaçavam o lucro e o emprego domésticos. Os mecanismos de representação de interesses do capital e trabalho não ficariam imunes à transformação.

## **2.2. Reformas estruturais: liberalização do comércio exterior**

O período que se estende entre 1987 e 1995 foi marcado pela liberalização do comércio exterior brasileiro. Nesse período foram eliminados instrumentos de controle quantitativo das importações e reduziu-se a alíquota média do imposto de importação de 57% para 13% (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 22).

Até então, tarifas de importação eram utilizadas ou para incentivar investimentos em determinados ramos da indústria, no modelo que ficou conhecido com industrialização por substituição de importações (Tavares, 1983), ou para manter um nível seguro de reservas cambiais, em momentos em que o estoque de dólares do governo era pequeno frente às dívidas a serem pagas em dólares, como nos anos 1980 (Lima e Santos, 2001).

As modalidades de gerenciamento das importações variaram ao longo dos anos, mas perdurou, em todo o período que se estende de 1957 a 1990, a determinação de que importações não fossem autorizadas se domesticamente houvesse produção de bem similar. Competia ao Conselho de Política Aduaneira (CPA) realizar o ‘exame de similaridade’ e, a partir daí, emitir a autorização para o importador contratar câmbio, ou seja, trocar em agências bancárias a moeda nacional por moeda estrangeira para o pagamento das importações. Anualmente a Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) publicava listas de produtos cuja importação estava temporariamente suspensa. Havia, por fim, alguns regimes tributários especiais, como as Zonas Francas, que em determinadas circunstâncias concediam tratamento preferencial a produtos importados.

O regime de importações começou a ser reformado em 1988, depois de sucessivas críticas ao seu efeito tanto sobre a competitividade da indústria quanto sobre o resultado fiscal do governo. Por um lado, argumentou-se que tarifas elevadas, quando incidiam sobre bens intermediários, encareciam o produto final, e quando incidiam sobre o produto final, desestimulavam as empresas a inovarem. Afinal, inovar para quê se não há concorrentes? Os dois fatores, aliados, estariam conferindo um ‘viés antiexportador’ à indústria, que em tempos de escassez de dólares deveria ser combatido. Por outro lado, na esteira das teorias de *rent-seeking* do final dos anos 1970 (Krueger, 1974), tornou-se hegemônica a tese de que empresários, para conseguirem as autorizações de importação, teriam fortes incentivos para corromper o susceptível e mal pago funcionário público. Nos balcões da burocracia, o interesse público do Estado seria cooptado pela ânsia privada pelo lucro.<sup>20</sup>

Há estudos que descrevem os caminhos pelos quais os argumentos econômicos saíram da academia e das agências internacionais de crédito para alcançar os círculos políticos do Estado brasileiro no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Presser, 2001; Pio, 2001). Para o escopo deste capítulo, limito-me a dizer que a liberalização foi implementada por três programas de reduções tarifárias, nos períodos de 1988-1989, 1991-1993 e 1994.

### 2.2.1. Sarney e Collor

A primeira reforma, proposta no final de 1987 pela Comissão de Política Aduaneira (CPA), foi relativamente tímida. Manteve o sistema de autorização prévia às importações; não eliminou alguns impostos que se sobrepunham ao imposto de importação; e reduziu relativamente pouco as tarifas. Uma abertura maior estava prevista na proposta inicial da CPA<sup>21</sup>, mas o governo, “sob a pressão de grupos que teriam seus privilégios reduzidos”

---

<sup>20</sup> Argumentos nesse sentido, construídos por economistas que integraram ou foram convidados a integrar a equipe econômica de Collor, podem ser encontrados em Abreu e Fritsch, 1986; Franco, 1998; Fritsch e Franco, 1988, 1989. Mário F. Presser (2001) faz uma análise da evolução do pensamento desse grupo de economistas ao longo da década de 1980.

<sup>21</sup> Segundo Kume *et al.* (2000, p. 13), os três objetivos da reforma da política de importação eram: (i) redução das tarifas para níveis compatíveis com o diferencial de preços internos e externos vigentes, eliminando-se as parcelas redundantes; (ii) Supressão dos regimes especiais, à exceção dos vinculados aos acordos

(Kume, Piani e Souza, 2000, p. 12) ou devido a divisões internas da equipe econômica (Pio, 2001), optou por moderar as propostas em junho de 1988.

Moderação não foi a opção de Collor, que no discurso de posse, em março de 1990, anunciou o fim da lista de importações temporariamente suspensas da Cacex e dos regimes especiais<sup>22</sup>. O anúncio foi seguido, em junho de 1990, pelo documento “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior”, que em termos amplos *inverteu* as diretrizes prevaletentes nos 30 anos anteriores. Se, até então, a política de importações tinha o objetivo expresso de *reduzir* o coeficiente de importações e *diversificar* a estrutura produtiva<sup>23</sup>, a política industrial nos anos 1990 deveria *eleva*r as importações e promover a *especialização* da produção, com o objetivo de melhorar a competitividade geral da economia. ‘Elevar a competitividade’, é importante deixar claro, significa que o custo de se produzir qualquer bem no país não deveria exceder em determinado parâmetro o do mercado internacional. No modelo anterior, mesmo com custos elevados, alguns produtos eram fabricados domesticamente sob a proteção da Lei do Similar Nacional e de tarifas aduaneiras. No novo modelo, ao governo caberia arbitrar qual o diferencial de custos aceitável, pela determinação do nível da tarifa de importação, e ao setor privado caberia adaptar-se à estrutura de proteção – através de inovações gerenciais, tecnológicas, de gestão do trabalho. Restava, a quem não se adaptasse, fechar as portas, na concepção de darwinismo social que se instalou sobre o governo. Haveria proteção adicional via tarifas a setores com capacidade de difundir tecnologia ou àqueles com grande encadeamento para trás. Para fomentar a inovação no setor privado, foi lançado um programa em ciência e tecnologia que, na avaliação de Eduardo Guimarães (1996), economista do IPEA, produziu poucos resultados.<sup>24</sup>

---

internacionais, à exportação, ao desenvolvimento regional e à Zona Franca de Manaus; e (iii) a eliminação dos tributos adicionais, tais como Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), Taxa para Melhoramento dos Portos (TMP) e Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

<sup>22</sup> Exceto os Acordos Internacionais, o *drawback*, a Zona Franca de Manaus e os aplicáveis aos bens de informática. Medida Provisória 158, de 15 de março de 1990. Nesse documento foram elencadas as primeiras diretrizes da política industrial do governo Collor.

<sup>23</sup> Coeficiente de importações é a razão entre valor importado e PIB. Junto com a diversificação da estrutura produtiva, era um dos indicadores que a Cepal havia identificado, nos anos 1950, como necessários para a superação do subdesenvolvimento na América Latina, pelos quais a política de importações deveria guiar-se.

<sup>24</sup> Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e o Programa de Competitividade Industrial, bem como documento que propõe diretrizes para um Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI).

Pode-se dizer, *a priori*, que a política industrial não foi neutra do ponto de vista do emprego. Primeiro, o documento expressamente enunciava que era “necessário utilizar de forma mais eficaz as forças do mercado para introduzir a modernização tecnológica do parque industrial e para aperfeiçoar as formas de organização da produção e *de gestão do trabalho*” (GUIMARÃES, 1996, p. 9, grifo meu). Em segundo lugar, ao alçar como objetivo a especialização produtiva, tinha-se em mente que a abertura provocaria desemprego, ainda que temporariamente. Honório Kume, economista responsável pelo desenho do cronograma de reduções tarifárias, havia alertado que o prazo reconhecidamente curto da abertura, em comparação com as experiências da Comunidade Européia e do Pacto Andino, e a sobreposição aos planos de estabilização macroeconômica, elevariam os ‘custos de alocação de fatores’.

Como os proprietários dos ‘fatores de produção’ (terra, capital e trabalho) votam, têm representação no Congresso, e mobilizam-se, o cronograma lançado em 1990 foi acompanhado por estratégias políticas de *formulação* e de *implementação* da abertura. Na formulação, as principais resistências se encontravam dentro da própria burocracia, especialmente nas agências do Poder Executivo que até então haviam tido participação na formulação política de comércio exterior. De particular importância foi a extinção da Cacex, cujas atividades foram alocadas entre o Banco do Brasil e o recém criado Departamento de Comércio Exterior (Decex); e do Ministério da Indústria e Comércio, com as funções absorvidas pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Guimarães, 1996; Pio, 2001). A adoção de medidas de defesa comercial, que poderiam proteger a indústria contra surtos de importação (salvaguardas) ou contra práticas desleais de comércio (*antidumping* e medidas compensatórias), foi condicionada à aprovação do Ministério da Fazenda. Nesse ponto, seguiu-se no Brasil o padrão de insulamento burocrático que Haggard e Kaufmann (1993) identificaram em reformas estruturais de outros países da América Latina e em outras instâncias de política econômica. Na política monetária, o processo foi realizado pela garantia de ‘autonomia operacional’ ao Banco Central<sup>25</sup> e na política fiscal, através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que não houvesse retrocesso na implementação do cronograma, ademais, o governo buscou criar grupos de beneficiários da abertura que pudessem contrapor-se às

---

<sup>25</sup> Na maioria dos países, conselhos políticos definem a ‘meta de inflação’ e o Banco Central tem autonomia para alcançá-la, através do gerenciamento da taxa básica de juros. A respeito da autonomia dos Bancos Centrais, ver Carvalho, Oliveira e Monteiro (2010) e Santana (2012).

demandas por proteção. Para tanto, inicialmente foram cortadas as tarifas sobre bens intermediários e de capital, com poucos produtores no Brasil mas com grande participação nos custos de outras cadeias produtivas. Com isso, produtores de bens finais poderiam reduzir os custos e, quiçá, repassar os preços aos consumidores. No último período, quando “as vantagens da abertura já estivessem claras para a população” (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 15), haveria cortes maiores nos bens de consumo. Além disso, assinou-se com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai a construção de uma União Aduaneira, que condicionaria a alteração das tarifas à aprovação dos demais membros. Com mais apoiadores e mais pontos de veto, o retrocesso seria improvável.

Não é demais ressaltar que a política industrial de Collor, tendo definido a abertura como instrumento de promoção da competitividade, não requeria, para a implementação, mecanismos de articulação entre Estado e setor privado. Como já ressaltado, ao definir a política comercial como principal instrumento de reestruturação da indústria e ao arbitrar o valor da tarifa de importações, bastava ao governo aguardar para que os setores pouco competitivos se adaptassem aos preços internacionais ou abandonassem a produção. Ainda assim, para discutir com o empresariado questões referentes às Diretrizes de Política Industrial e submetê-las ao escrutínio público, foram criados os Grupos Executivos de Política Setorial. Havendo pouca participação nesse fórum, posteriormente as funções dos grupos transferiram-se para as Câmaras Setoriais, onde estavam representados sindicatos trabalhistas, patronais e representantes do governo – um modelo que lembrava os arranjos neocorporativos da Europa (Guimarães, 1996). Por isso, na academia, alguns saudaram as Câmaras com a esperança de que, finalmente, a democracia brasileira incorporaria os interesses dos trabalhadores organizados nas decisões sobre a produção.

### **2.3. Reforma da política de comércio exterior e reestruturação produtiva**

Não obstante o impedimento de Collor, o cronograma de abertura foi implementado sem retrocessos. Na verdade, as duas últimas etapas de redução tarifária, previstas para

janeiro de 1993 e de 1994, foram inclusive adiantadas para outubro de 1992 e julho de 1993. E, com o lançamento do Plano Real, o governo acelerou também a implementação da Tarifa Externa Comum do Mercosul nos itens que teriam a alíquota reduzida e cortou ainda mais a tarifa de importação sobre produtos com peso significativo sobre a inflação (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 15). O objetivo era utilizar a tarifa de importação como instrumento de estabilização de preços, e não de promoção da indústria, como havia ocorrido no modelo de desenvolvimento anterior.

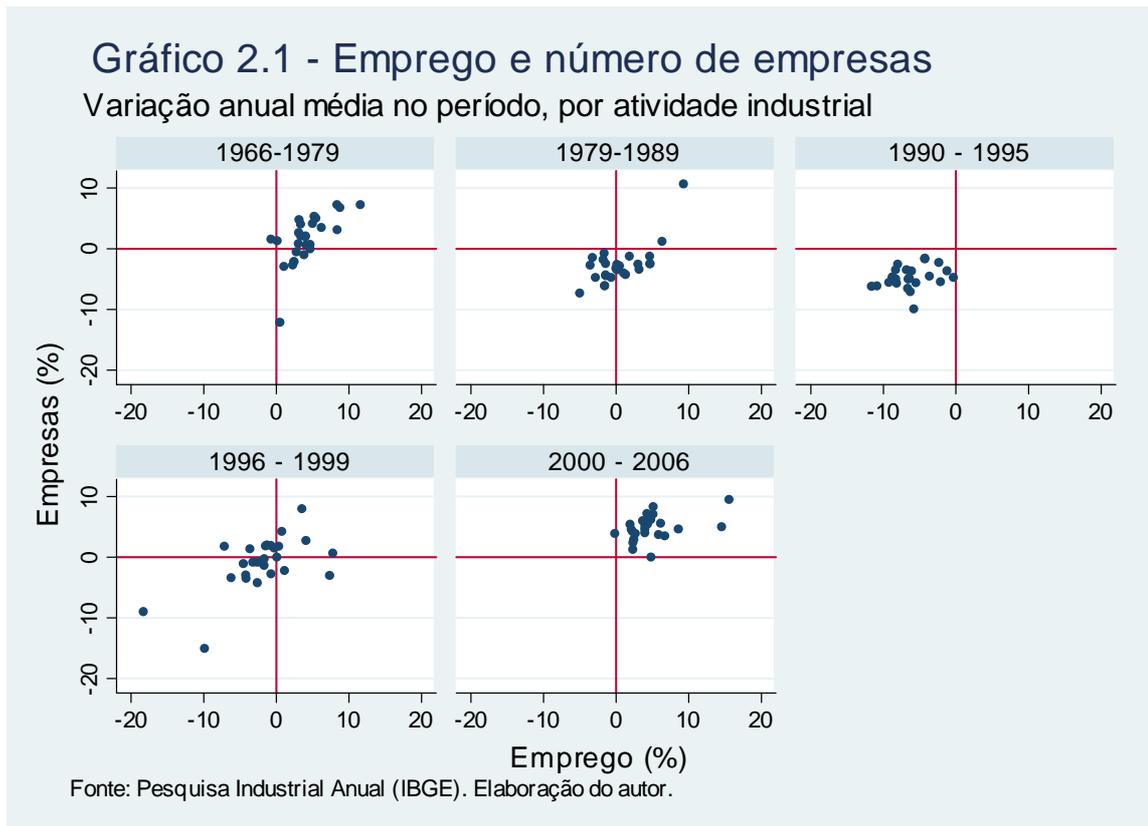
As importações reagiram rapidamente à reorientação da política de comércio exterior. Consumidores tornaram-se mais sensíveis a elevações no preço de bens nacionais porque na prateleira ao lado passaram a encontrar produtos alternativos. A imprensa chamou o período de 'farra dos importados'. A indústria tentou se adaptar.

### **2.3.1. Primeiro Ato: ajuste defensivo**

Nessas condições, em que o reajuste de preços foi cerceado pelo Estado através da abertura do mercado, a redução da produção e as demissões se tornaram as alternativas imediatas do empresário para defender as taxas de lucro. Segundo levantamento de João Sabóia (2001, p. 2), em dez anos o Brasil perdeu  $\frac{1}{4}$  dos empregos formais na indústria (o nível de emprego caiu 27,1% entre 1989 e 1998). Menos emprego não significa menos trabalho, mas vulnerabilidade e perda de direitos. Provavelmente os indivíduos sem carimbo na Carteira de Trabalho buscaram seu sustento de outra maneira, ainda que desprotegidos contra os riscos do envelhecimento e do desemprego e sem recurso às negociações coletivas com os patrões.

De qualquer forma, é importante frisar que o primeiro momento da liberalização (1991-1993) foi caracterizado pelo comportamento defensivo de trabalhadores e empresários. Nesse período, o número de empresas e o nível de emprego reduziram-se simultaneamente *em todas as atividades econômicas*. Ou seja, não houve sequer um setor que tenha registrado *ou* elevação no emprego *ou* elevação no número de firmas, ainda que o valor da produção tenha se elevado a partir de 1993. Observe com atenção o Gráfico 2.1, abaixo. Cada ponto situa uma

atividade industrial (metalurgia, têxteis, calçados, etc.) de acordo com duas características: variação no emprego e no número de empresas. Nos anos 1980, a despeito da crise, havia setores que contratavam trabalhadores, ainda que as empresas tenham aumentado pouco. Na primeira metade dos anos 1990, contudo, não houve um setor sequer que tenha registrado aumento no emprego ou no número de empresas.



É importante analisar o comportamento das empresas e do emprego em diferentes setores, e não apenas do valor adicionado, porque nos permite conjecturar sobre a disposição dos empresários negociarem saídas para a crise. Nos termos de Albert Hirschman (1973), os capitalistas em muitos momentos se dão ao luxo de dispensar o diálogo porque, em situações desfavoráveis, simplesmente transferem seu capital para atividades mais lucrativas. Quando a fuga deixa de ser uma alternativa, não resta outra que não o envolvimento político para a defesa da taxa de lucro. No Brasil, entre 1990 e 1993, se consideramos que o número de firmas se reduziu em todos os setores, parece não ter restado muitas opções de investimento para o capitalista. Nessas condições, a participação ‘política’, seja com o governo, pela busca

de políticas, ou com os trabalhadores, pela alteração nos métodos de trabalho, se tornou a saída possível.

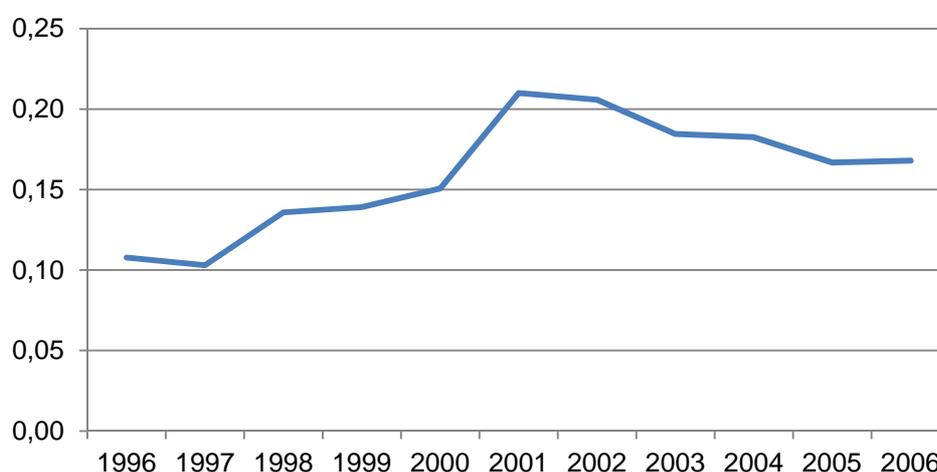
Por esse motivo, pode-se dizer que a liberalização comercial, no período de “ajuste defensivo”, criou condições de engajamento político entre empresários e trabalhadores cujas atividades, longe de alcançarem os requisitos de desempenho arbitrados pelo governo, estiveram à beira da falência. Como todos os ramos da indústria fechavam postos entre 1991 e 1993, mais plausível seria também ao trabalhador agarrar-se ao emprego do que buscar outra profissão. Afinal, os trabalhadores não haviam conseguido na Constituinte de 1988 a estabilidade no emprego. Para os trabalhadores do setor privado, aderir a uma greve nessas condições seria o mesmo que pedir demissão, pelo efeito que poderia gerar na ‘folha de pagamentos’ da empresa. Obviamente o choque de competitividade não determinava de antemão a natureza do contato político. No entanto, o fato das importações serem a ameaça comum a trabalhadores e empresários criou entre eles uma afinidade nunca experimentada. Poderia se argumentar que o Estado autoritário já havia fomentado a aproximação entre associações de trabalhadores e de empresários em defesa da liberdade, mas os estímulos não eram iguais naquele momento porque os canais de representação eram mais fechados para o primeiro grupo do que para o segundo.

### **2.3.2. Segundo Ato: Reestruturações produtivas**

A disposição ao diálogo – a face pública da reestruturação produtiva – não foi a única resposta às importações. Passado o período mais recessivo da abertura, a partir de 1993 a produção voltou a crescer. O emprego industrial, contudo, continuou se reduzindo. David Kupfer (2003) sugere que o descasamento entre produção e emprego decorre do tipo de ajuste que se implementou no Brasil após a abertura, caracterizado pela terceirização da mão-de-obra e pela incorporação de fornecedores estrangeiros. Com a terceirização, multiplicaram-se os empregos no setor de serviços, fortalecendo os indicadores de “desindustrialização” da produção nacional. Vigilantes, faxineiras e outras categorias tornaram-se empregados de empresas cujo vínculo com a atividade-fim da fábrica se definia como “prestação de serviço”.

Como resultado o trabalhador, afastado das negociações coletivas, foi colocado em uma relação de trabalho juridicamente indefinida e socialmente vulnerável, com efeitos sobre o poder de barganha dos sindicatos nas negociações.<sup>26</sup> A Pesquisa Industrial Anual do IBGE indicou que entre 1996 e 2001 as despesas da indústria com “Serviços prestados por terceiros”, como percentual do “Custo de pessoal”, elevou-se de 10% para 21%, tendo declinado desde então para atingir o patamar de 17% em 2006 (Gráfico 2.2). A incorporação de fornecedores estrangeiros, por sua vez, provocou o fechamento de empresas e a desnacionalização de algumas etapas de cadeias produtivas.

Gráfico 2.2 - Terceirização no setor industrial\*



\* Razão entre "Despesas com serviços terceirizados" e "Despesas com pessoal"  
 Fonte: Pesquisa Industrial Anual do IBGE. Cálculos do autor.

Em segundo lugar, o ajuste defensivo provocou uma reorganização espacial da indústria. João Sabóia avalia que “a região Sudeste sofreu redução em sua participação relativa no emprego em 11 dos 13 setores industriais [...]. A principal beneficiária foi a região Sul, elevando sua participação em dez setores” (2001, p. 14–15). Houve a transferência do

<sup>26</sup> Atualmente a terceirização é regulamentada por uma Súmula do Tribunal Superior do Trabalho, que veda o contrato de prestação de serviços para “atividades-fim” da empresa. Em 2004, o deputado Sandro Mabel (PR-GO) apresentou o projeto de lei n. 4.330, que entre outras coisas permitiria o contrato de prestação de serviços “sobre o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante” e colocaria a empresa contratante como “subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços”. A CUT é contra a aprovação do projeto. (“Projeto de lei que regulamenta terceirização enfraquecerá relações de trabalho, diz CUT-DF”, *Agência Brasil*, 09/08/2013). Um balanço geral sobre a precarização do emprego é apresentado por Ricardo Antunes (1995a).

Sudeste para o Sul de segmentos modernos da indústria, como transporte, mecânica e material elétrico e de comunicações, e de segmentos de desenvolvimento intermediário, como têxtil, vestuário e artefatos de tecido. Outra parcela da indústria têxtil e de calçados deslocou-se para a região Nordeste, segundo Sabóia em busca salários mais baixos, já que a folha salarial é parte importante dos custos.

Em termos setoriais, o deslocamento da mão de obra não foi tão grande entre as atividades industriais, com exceção de alimentos e bebidas, cuja participação no emprego industrial se elevou de 15,01% em 1987 para 20,24% em 1999, o que representou a contratação de 51 mil trabalhadores, especialmente na região Centro-Oeste, onde se expandiu a fronteira agrícola para essa indústria que costuma localizar-se próxima aos fornecedores. Ainda assim, a participação da indústria como um todo na geração do emprego perdeu espaço para o setor de serviços, reduzindo-se de 26,5% para 18,8%, e para a administração pública, que em 1999 empregava 23,9% da mão-de-obra no país.

A reorganização espacial da indústria colocou um problema para o sindicalismo, que historicamente construiu sua força em empresas com grandes contingentes de mão-de-obra, trabalhando em processos homogêneos que conferiam à massa a igualdade necessária ao sentimento de solidariedade. A legislação sindical brasileira reconheceu que a multiplicação de sindicatos, competindo pela lealdade dos trabalhadores, poderia enfraquecê-los na luta contra o empresário. Com isso determinou que em cada região houvesse apenas um sindicato por categoria profissional e que esses sindicatos se organizassem em federações estaduais e confederações nacionais. A ‘desindustrialização’ dos grandes centros urbanos nos anos 1990, onde os sindicatos nasceram, coloca ao sindicalismo o desafio de recrutar trabalhadores em novas regiões, organizá-los, sem descuidar para que a elevação nos salários não afaste novos investimentos. Talvez o crescimento dos sindicatos a partir de 1988 tenha ocorrido para acompanhar a dispersão da indústria e não apenas devido à disputa pela contribuição sindical, como sugere Luciano Martins Rodrigues. No capítulo seguinte a expansão da indústria de alimentos será analisada com mais detalhe.

#### **2.4. Mercado de trabalho e associativismo**

Tendo em vista a natureza do ajuste no período crítico da liberalização, entre 1991 e 1993, não espanta que a CUT tenha perdido espaço entre sindicatos do setor privado para a Força Sindical, que apoiou o governo na formulação de mecanismos de flexibilização do mercado de trabalho, como banco de horas e Lei de Participação nos Lucros e Resultados, que supostamente permitiriam reduções no salário ou de benefícios em troca da manutenção no emprego. Enfatizo a ‘suposta’ barganha porque não houve compromisso pactuado de manutenção de emprego, mas a ideologia liberal contribuiu para a crença de que o desemprego decorria da dificuldade em demitir e recontratar funcionários. Se os custos de contratação e demissão fossem reduzidos, os trabalhadores seriam rapidamente absorvidos em postos mais bem remunerados, segundo esse argumento. No setor químico, um dos que tiveram a experiência das Câmaras Setoriais, era frequente a crítica à postura ‘ideológica’ do sindicato, devido a um problema geral do sindicalismo,

que é a pouca implantação nos locais de trabalho (fábricas), o que torna[va] o sindicato distanciado da base e, por decorrência, sem compromissos de prestação de contas a ela. Pelo mesmo mecanismo, aumenta[va] a chance de ‘ideologização’, isto é, de assumir posições políticas que têm referência em espaços fora da realidade fabril, como o partido e as centrais (Silva, 1999, p. 37).

Assim, as condições estruturais balançaram uma bandeira que Medeiros havia levantado desde 1986: uma ação pragmática dos sindicatos trabalhistas, sensíveis à defesa do emprego, através do enraizamento nas fábricas, mesmo quando isso significasse abandono do ideal socialista. A greve deveria ser usada como último recurso, quando falhasse a negociação. Era essa a doutrina principal do Sindicalismo Pragmático que inaugurou o metalúrgico de São Paulo. A CUT tentou desfazer a relação causal que se estabeleceu entre ‘elevação de salários’ e ‘desemprego’<sup>27</sup>, mas sua eficácia obviamente foi menor do que o conservadorismo da imprensa e as propagandas do governo. Naquele momento, uma postura militante nas negociações salariais só teria apelo entre aqueles trabalhadores que tivessem estabilidade virtual no emprego, como os funcionários públicos.

---

<sup>27</sup> Marx tem uma crítica importante à associação entre nível de salários e de emprego nas publicações “Wage-Labour and Capital” e “Value, Price and Profit” (1976), que reúne palestras conferidas pelo autor entre 1847 e 1865. Stiratti (1991), por sua vez, faz uma revisão dos economistas clássicas para desmistificar a tese de que Adam Smith e David Ricardo teriam concordado com a tese do “fundo salarial” difundida no final do século XIX, que sustentou a relação inversa entre salário e emprego defendida pelos Neoclássicos.

Essa dinâmica não exclui a possibilidade de que lideranças sindicais tenham de fato sucumbido às doutrinas do liberalismo predominantes ao final dos anos 1980, como sugerem os trabalhos de Boito Jr. (1999). Entretanto, a pregação liberal teria encontrado menos apoio nas bases se o desemprego e a redução salarial, aprofundados pela abertura econômica, não fossem ameaças reais para quase todas as categorias.

Ainda assim, é importante resgatar o argumento de ideologização de Boito Jr. (1999) porque a *disposição a negociar* colocada pela abertura não determina *o que* será negociado nas relações de trabalho: podem ser acordadas mudanças na forma de gestão da empresa; investimentos em novas tecnologias que reduzam os custos; ou flexibilização dos direitos trabalhistas para que demissões e contratações sejam instantâneas para acompanhar a reestruturação produtiva. E aí os aparelhos ideológicos do Estado têm um papel decisivo, assim como o tipo de adaptação competitiva predominante em cada atividade econômica. A flexibilização de direitos trabalhistas não estava determinada pelo novo modo de produção do setor privado, mas foi deliberadamente escolhida pela equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso depois de 1994.

Ressalto o governo de Fernando Henrique Cardoso porque, a meu ver, o *timing* das reformas estruturais (liberalização comercial, estabilização macroeconômica e ajuste fiscal) definiu o tratamento dispensado pelo Governo Federal aos sindicatos trabalhistas. Durante a implementação da abertura comercial, era necessário que o Estado se retirasse das relações entre trabalho e capital, porque os próprios agentes de mercado, ambos ameaçados pela competição estrangeira, promoveriam o ajuste dos custos, a redução dos preços e a contenção das demandas salariais. Qualquer canal de relação entre burocracias econômicas e empresas ou trabalhadores poderia ser cooptado por interesses privados em reverter o programa de abertura.

A partir de 1995, com o compromisso do governo de converter Reais em dólares a uma paridade fixa, as relações privadas entre empresário e trabalhador se tornaram preocupação imediata do governo. Se salários e preços, mesmo com a competição estrangeira, se mantivessem elevados e incentivassem demasiadamente as importações, as reservas em dólares do Banco Central poderiam ser comprometidas. Iniciou-se, então, uma renegociação com o FMI, para que garantisse crédito *'stand-by'* para o Brasil em caso de necessidade, e simultaneamente promoveu-se uma campanha forte contra os representantes combativos do sindicato para que os preços se mantivessem sob controle. Como nos ensina a tese de Luiz

Henrique Vogel (2010), as propostas de flexibilização dos direitos do trabalho foram vendidas através de ampla e incisiva campanha de *marketing*.

A meu juízo, os incentivos estruturais à atuação defensiva de todos os trabalhadores – seja cooperando com patrões ou de outra forma qualquer -, se alteraram com mais força apenas depois de 1999, quando o câmbio se desvalorizou e algumas atividades passaram a contratar funcionários com mais vigor. Nesse momento, ficou mais clara a diferença entre os setores que haviam ‘ganhado’ com a abertura, por terem incorporado fornecedores estrangeiros ou reestruturado a produção, e aqueles que demonstraram ter pouca ou nenhuma condição de competir. Para sindicatos do primeiro grupo, uma ação mais ofensiva nas demandas salariais se abriu, porque a margem de lucro novamente deu sinais de vida, mas não para o segundo.

## **2.5. Associativismo e representação: Câmaras Setoriais**

A ameaça de desemprego no início dos anos 1990 provocou, como apresentamos brevemente, alterações nas principais lideranças sindicais do país, inclusive no interior da CUT. Durante o Governo Sarney, a CUT se opôs a qualquer tipo de ‘Pacto Social’ que reunisse empresários e trabalhadores. O receio se dava pela crença de que os trabalhadores sairiam perdendo nesse tipo de acordo, em que contenção nas greves era ‘trocada’ por investimentos e isenções fiscais, seja por serem o elo mais fraco da cadeia ou porque, na última hora, o governo o descumpriria. Essa postura da CUT lhe deixou conhecida como a ala combativa do sindicalismo brasileiro, em oposição ao ‘sindicalismo de resultados’ representado pela Força Sindical (Tavares de Almeida, 1996).

Em 1992, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, principal força da CUT, descumpriu as determinações da central e convocou representantes do governo e de associações empresariais para discutirem a crise no setor automotivo. A iniciativa partiu de Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, que havia ido a Detroit, nos EUA, tentar reverter a decisão da Ford de fechar uma de suas unidades no Brasil, acarretando a demissão de cerca de 700 funcionários. O cenário desolador da cidade norte-americana – que fora sede da indústria

automotiva nos EUA mais passava por um processo agudo de desindustrialização - lhe convenceu de que a situação da indústria automotiva no Brasil não seria resolvida sem o engajamento do governo e dos empresários. Em suas palavras,

Eu senti a cidade de Detroit como uma cidade-fantasma, e nós andamos na periferia, conversamos com sindicalistas, um nível de desemprego muito grande. Na rua a gente via pessoas pedindo as coisas pra gente, mendigos. Eu fiquei assustado porque eu vi o que poderia acontecer com São Bernardo. Mas me lembrei que estamos no Terceiro Mundo, que seria pior aqui (Depoimento de Vicentinho, *apud* ARBIX, 1996b, p. 72).

Muito relutantemente, junto com o embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Ricupero, o sindicalista telefonou a Marcílio Marques Moreira, então ministro da Fazenda do Brasil, que o convidou para uma conversa.

Desse diálogo surgiria a Câmara do Setor Automotivo, que utilizou o formato tripartite das Câmaras Setoriais então existentes para a coordenação do descongelamento de preços do plano Collor II, reorientando sua agenda para o fomento da competitividade. Os trabalhos dividiram-se nos seguintes temas: i. mercado interno; ii. aumento das exportações; iii. modernização tecnológica, qualidade e produtividade; iv. carga tributária e desburocratização; v. novos investimentos. No ano seguinte, foi celebrado o primeiro “Acordo das Montadoras”, baseado no tripé isenção fiscal, manutenção do nível de emprego e retomada de investimento (Cardoso e Comin, 1995).

Alguns observadores do período consideraram as Câmaras, que com o exemplo automotivo difundiram-se para alguns setores, uma mudança inédita no modelo de *representação de interesses* no Brasil, em direção à democratização do planejamento econômico ou, mais especificamente, da política industrial. Na visão de Arbix (1996b, p. 23), “desta vez, a inclusão de novos personagens nas negociações não expressaria subserviência ao Estado, cooptação autoritária ou perda de autonomia dos agentes sociais”.

A mudança teria sido profunda porque até então o planejamento econômico do Brasil havia ocorrido pelo que Eli Diniz e Renato Boschi (1991) chamaram de ‘corporativismo bipartite’, a partir da especificação do conceito de corporativismo de Phillippe Schmitter (1974). O conceito ideal-típico de Schmitter tem duas partes constituintes: uma se refere à forma como os indivíduos se associam e a outra, à maneira como as associações se relacionam com o Estado. Em sistemas corporativos puros, a associação de certas classes de

indivíduos ocorreria de forma compulsória, em um número limitado de categorias não competitivas e hierarquicamente ordenadas. O reconhecimento dessas associações e seu caráter representativo seriam outorgados pelo Estado, em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de suas demandas e apoios.

O modelo brasileiro foi corporativo em muitos sentidos.<sup>28</sup> Antes de tudo, por expressamente ter se baseado na *Carta del Lavoro* da Itália, o que lhe rendeu muita crítica quando ao caráter fascista. Além disso, justificou Oliveira Vianna que a falta de solidariedade dos brasileiros deveria ser compensada pelo monopólio de representação do sindicato em sua categoria, evitando que a competição de sindicatos fragmentasse a classe. Por fim, competia ao Estado definir o estatuto do sindicato e, porventura, intervir quando fosse necessário à manutenção da “paz social”.

Sabemos que em muitos momentos as elites dirigentes consideraram estar a “paz social” sob ameaça. O golpe de 1964 foi seguido pela destituição de dirigentes sindicais em todo país. Além disso, a representação que deveria ser concedida a sindicatos trabalhistas e patronais restringiu-se, no regime autoritário, à incorporação seletiva de empresários nos conselhos de planejamento, o que o caracterizou como ‘corporativismo bipartite’ (O’Donnel, 1981).

Foi essa característica que observadores das Câmaras Setoriais consideraram alterada quando o deputado Aloízio Mercadante (PT), em emenda à lei que as criava, sugeriu que o órgão fosse composto por “representantes do Ministério da Economia, dos empregadores e dos trabalhadores dos respectivos setores produtivos ou das entidades sindicais nacionais” (Arbix, 1996b, p. 65).

As Câmaras foram de fato um espaço de negociação entre Capital e Trabalho. Nesse particular, trouxeram inovações importantes, já que nunca antes empresários haviam discutido publicamente suas prerrogativas privadas de investimento, como nos mostra Cardoso e Comin (1995). Esse resultado só foi possível porque o sindicalismo estava forte e mostrou-se capaz

---

<sup>28</sup> Existe um debate importante sobre se a legislação sindical de Vargas poderia ou não ser considerada corporativista. Alguns defensores do conceito são Luiz Werneck Vianna (1978, cap. 3), que ressalva que o corporativismo de Vargas serviu à finalidade política de manutenção da ordem, mas não à de promover a acumulação de capital, Leôncio Martins Rodrigues (1990) e Phillipe Schmitter (1974), de quem empresto o conceito utilizado neste texto. Ricardo Antunes (1982, p. 79), acompanhando o jurista Evaristo de Moraes Filho, considera que a principal inspiração para o Decreto 19.770 foi a legislação francesa e não a italiana e que não houve, principalmente na sua implementação, a representação *paritária* dos empregadores, dos empregados e dos técnicos de governo que caracterizou as corporações do Fascismo italiano.

de trazer à mesa de discussão empresários e representantes do governo. Em outros momentos em que o sindicalismo organizou-se, o resultado foi a coerção, e não o diálogo.

Mas o Estado, por sua vez, não abriu o planejamento econômico o bastante para que essa experiência pudesse ser caracterizada como ‘democrática’. Digo isso porque o núcleo duro da política industrial – entendida como políticas com vistas a induzir os agentes de mercado a reorganizarem seus fatores produtivos – foi a liberalização comercial, implementada sem qualquer negociação política. A indústria automotiva, que antes da liberalização era o setor mais protegido pelas tarifas de importação, teve a taxa de proteção efetiva reduzida de 308,1% em 1987 para 27,7% em 1994, uma redução de mais de 280 pontos percentuais em sete anos (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 27).<sup>29</sup> Nenhum outro setor foi exposto com maior velocidade à competição internacional do que a produção de automóveis, caminhões e ônibus. Diante da intensidade da abertura, considero a redução de 6% no IPI e de 6% no ICMS resultantes do Acordo Automotivo da Câmara Setorial insuficientes para caracterizar uma alteração no *sistema de representação de interesses*. O que se viu foi a acomodação de trabalhadores e empregadores a um ajuste imposto pelo Estado, que cedeu na medida em que lhe permitiam as metas fiscais e cuidando para que não fosse alterado o cronograma de redução tarifária por ‘pressões protecionistas’. Ainda assim, é possível que o contato de representantes do governo na Câmara automotiva tenha os deixado mais conscientes da vulnerabilidade do setor, facilitando o regime automotivo que se construiria em seguida, às margens desse espaço de negociação.

Como podem ser então interpretadas as Câmaras com relação ao padrão brasileiro de representação de interesses? A meu ver, qualquer afirmação sobre a natureza do Estado no período não pode prescindir da análise da experiência das Câmaras em relação às demais políticas econômicas.

Para tanto, considero útil a definição de Colin Crouch (1979, p. 19) para o corporativismo, que seria “uma estratégia implementada pelo capitalismo quando ele não é capaz de adequadamente subordinar o trabalho e garantir a produção”. A subordinação se faz necessária porque, sendo a força de trabalho o único fator de produção que ‘cria valor’,

---

<sup>29</sup> A taxa de proteção efetiva sobre um produto “considera também as tarifas que, aplicadas sobre seus insumos, aumentam os custos. Formalmente, a tarifa efetiva mede o aumento no valor adicionado proporcionado pela estrutura tarifária em relação ao valor adicionado sem a presença de tarifas (livre-comércio)” (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 25). Para que fique mais claro: se a tarifa de importação de um bem A se mantiver a mesma, mas a tarifa de alguns de seus insumos importados se elevar, a proteção efetiva sobre o bem A diminui, porque a nova tarifa eleva o custo dos insumos utilizados para fabricar o produto, comprimindo o valor adicionado pela atividade.

alguma forma de legitimação deve existir para que os empresários possam se apropriar do produto sem que o trabalhador se insurja. Em alguns momentos a Igreja cumpre o papel, em outros, a televisão, mas também o sistema de salários, que por ser livremente negociado supostamente reflete o preço que o próprio trabalhador atribui à sua força de trabalho.

Por isso o mercado, pela atuação da oferta e da demanda, é um sistema em geral eficaz para garantir a reprodução da sociedade, desde que os grupos considerem ‘justo’ o pagamento que recebem pelos seus fatores produtivos (capital, terra e trabalho). Crouch afirma que o corporativismo emergiu quando uma das classes sociais – trabalhadores, capitalistas ou fazendeiros – organizaram-se politicamente e se negaram a vender sua força produtiva nas condições vigentes no mercado. No caso dos trabalhadores, por meio de greves; no caso dos empresários, recusando-se a investir seu capital. Nesses casos, coube ao Estado ordenar coercitivamente a produção e buscar uma ideologia para azeitar seu funcionamento. Em países onde ambas as classes organizavam-se hierarquicamente, com centrais trabalhistas e patronais, coube às próprias associações negociarem entre si um novo valor para sua energia produtiva. Por isso Crouch vê o corporativismo como uma *forma alternativa à competição do mercado para a definição do preço dos fatores*.

Voltemos ao caso brasileiro das Câmaras Setoriais. Pode-se dizer que no final dos anos 1980 o conflito distributivo havia levado a um impasse sobre o preço dos fatores. A inflação atingiu o ápice; as greves, recordes mundiais; e o investimento chegou ao mínimo. Faltava ao Estado a hegemonia política necessária para cumprir a função que lhe compete de estabilizar o preço dos fatores e de garantir, assim, a reprodução material da sociedade (Sallum e Kugelmas, 1993). O governo Sarney buscou, a partir da tradição oligárquica da política brasileira que havia herdado, chamar alguns representantes de classe para definir um Pacto Social, já que não poderia mais definir os salários por decreto presidencial, como a ditadura havia feito. A CUT se negou a participar e Medeiros, que colhia apoio para a criação da Força Sindical, participou sem ter representatividade suficiente dos trabalhadores. Nessa situação, o compromisso dos trabalhadores de reduzir as demandas não seria crível. Poderia Medeiros fazer a *classe trabalhadora* conter as demandas sobre salários, ou seu poder limitava-se a alguns poucos sindicatos?

É a partir dessa incerteza que a liberalização comercial colocou-se como uma opção, não negociada, de definir preços pelo Estado. Por isso, ainda que tenha ocorrido pela *redução* do Estado, a abertura pode ser entendida como um passo *autoritário* de um soberano que carecia de instrumentos diretos de controle de preços e salários. A abertura tinha o objetivo de

reduzir a inflação e havia a consciência de que um ajuste severo no mercado de fatores seria exigido. Com isso, a função de definir salários que o Novo Sindicalismo havia construído nos anos 1980 foi freada. Paulatinamente, o número de greves reduziu-se, não devido a qualquer ‘pacto social’, mas sim à percepção de que o desemprego era uma ameaça real para grande parte dos trabalhadores.<sup>30</sup>

Por isso a democratização que se esperava das Câmaras Setoriais era uma quimera. A negociação do *preço dos fatores* nunca esteve em pauta. Mas, paradoxalmente, tampouco o Estado arbitrou seu valor, como fizera nos tempos de ditadura. Salários e preços dos bens, com a redução das tarifas operada pelo Estado, foram determinados pelo mercado internacional, que por definição não poderia se fazer representar nas Câmaras. Ainda assim, se não cumpriram a função de negociar preços, as Câmaras direcionaram o conflito distributivo para a redução de custos e de salários, o que pode ter reduzido as resistências ao cronograma de abertura.

## 2.6. Conclusões: Neoliberalismo brasileiro

Apesar das semelhanças aparentes entre o governo Collor e as reformas Neoliberais implementadas na Europa e nos EUA a partir da ascensão de Paul Volcker ao *Federal Reserve* (FED), as experiências não foram as mesmas. Lá, houve uma reação conservadora à compressão dos lucros promovida pelo ‘surto salarial’ ocorrido entre 1968 e 1973. A base social de sustentação do neoliberalismo foi a classe capitalista, incomodada que estava com a redução da parcela dos lucros na renda e com a força que o sindicalismo havia alcançado em decisões sobre investimento e organização da produção (Korpi, 2002). Michael Kalecki, em artigo de 1943, havia alertado que a política de pleno emprego sintetizada por Keynes minaria

---

<sup>30</sup> Entre 1986 e 1990, o número de jornadas perdidas por motivo de greve por ano foi, em média, 1.750,8 para cada mil trabalhadores ativos. Entre 1991 e 1995, esse número reduziu-se para 712,9 (Noronha, 2009, p. 156). Mesmo que a partir de 1990 o número de *jornadas perdidas* tenha se reduzido, em 1990 e 1991 o número de greves se manteve tão alto quanto em 1989, reduzindo-se em seguida. Esse padrão pode indicar que em 1990 e 1991 os sindicatos convocaram greves que contaram com uma adesão cada vez menor de trabalhadores. Transcorreu um tempo até que, em 1992, os sindicatos se inteirassem que, nas condições de crise do período, seria difícil para os trabalhadores participarem da ação coletiva e, então, reduzissem as convocações de greves.

as fontes de autoridade dos capitalistas no interior da fábrica, provocando uma reação conservadora em defesa do lucro e da autoridade do capital. De fato, no período em que a Europa assistiu ao surto salarial, as ‘comissões de fábrica’ e outros mecanismos de participação dos trabalhadores na produção estavam enraizados nas fábricas (Silver, 2005, p. 59). Nesse ambiente de pleno emprego inóspito ao controle da produção pelos capitalistas, os choques do petróleo tiveram o papel de convencer mesmo os partidos Social Democratas que a recessão politicamente provocada – e o desemprego – seria necessária à estabilização, como argumenta Korpi (2002). O principal instrumento utilizado foi a contenção do crédito através da política monetária; e o principal resultado, um desemprego sem precedentes que silenciou os trabalhadores. O neoliberalismo, na Europa, foi formulado, implementado e apoiado pela classe capitalista.

No caso brasileiro, mesmo a burguesia industrial era contra o combate à inflação via liberalização do comércio exterior. Embora enfraquecesse a classe trabalhadora com o desemprego e a compressão de salários, os lucros também seriam afetados pela abertura. Muito relutantemente alguns empresários formularam um plano de modernização (IEDI, 2001), mas as reformas defendidas deveriam ser muito mais lentas do que a maneira como o novo presidente as implementou. Tanto que Collor não foi eleito pelo empresariado, mas pelas massas marginais que atenderam ao apelo de combate à corrupção<sup>31</sup>. O empresariado aliou-se à campanha somente no segundo turno, para evitar o “mal maior” que Lula representava. O impedimento de Collor e a “marcha pelo emprego” organizada pela Fiesp com o apoio da CUT foram respostas a uma política ‘neoliberal’ que não se amparava em classe nacional alguma. Nesse particular, nota-se que o fortalecimento do Estado e o insulamento frente às demandas populares foram ainda mais necessários no liberalismo periférico, porque careciam de sustentação de qualquer classe nacional.

Excluídos da formulação da política econômica e submetidos a um período severo de ajuste, empresários e trabalhadores passaram por cima de desentendimentos para discutirem, nas Câmaras Setoriais, medidas de reestruturação que salvassem empregos e empresas. As coalizões formadas na implementação da abertura foram temporárias, não perduraram posteriormente, porque não se interessou o Estado em mantê-las e porque as condições inóspitas a ambas as classes se amainaram depois do reajuste, como se verá nos próximos capítulos.

---

<sup>31</sup> Boito Jr., Armando. Seminário Brasil Pós-88: Transformações, continuidades e desafios. IX SeCS (USP). Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=U5gWkHoIFCQ>>. Acesso em 9/07/2013.

### **3 Coalizões na agricultura: modernização às avessas e os trabalhadores rurais**

Embora não democratizantes, as reformas liberais dos anos 1990 tinham subjacentes um projeto de modernização.

Não se tratava, como nos anos 1950, de industrializar e urbanizar o país para retirar a população dos laços que os prendiam política e economicamente a relações supostamente feudais. Tampouco se tratava de um projeto classista, simplesmente porque seu rumo seria dado por agentes privados e não por qualquer coletividade. Da forma como foi concebida, a modernização exigiria somente que o Estado se apartasse de seus laços ‘cartoriais’, deixando os produtores competirem no mercado. Como expressamente enunciavam as “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior” de 1990, era “necessário utilizar de forma mais eficaz as forças do mercado para introduzir a modernização tecnológica do parque industrial e para aperfeiçoar as formas de organização da produção e de gestão do trabalho” (Guimarães, 1996, p. 9). Ao final, emergiria um parque industrial menos diversificado, mas mais produtivo.

Os efeitos da reestruturação sobre o mercado de trabalho e a organização sindical foram estudados em muitos aspectos. Alguns anunciaram o fim da categoria ‘trabalho’ na estruturação das sociedades contemporâneas, como o próprio Clauss Offe (1989b) havia argumentado antes. Ricardo Antunes (1995a), em uma obra que no título expressava o ceticismo com essa tese – “Adeus ao trabalho?” -, argumentou que a “classe-que-vive-do-trabalho” não havia diminuído, mas se “metamorfoseado”. Grande parte dos proletários no final dos anos 1990 – ou subproletários – se ocupava em empregos precários e pouco protegidos pela legislação trabalhista. Nas estatísticas, o que aparecia era a redução da mão-de-obra industrial, fabril, típica do fordismo, e a elevação do setor de serviços e da informalidade.

Certa ou errada, a tese do ‘fim do trabalho’ colocava uma perspectiva desastrosa para o sindicalismo. Como organizar os que estão à margem do mercado de trabalho formal? As grandes fábricas, onde ao longo do século XIX os operários construíram uma identidade comum, se organizaram e enfrentaram os patrões, haviam minguado nos setores modernos da indústria, depois de aprenderem com os japoneses novos métodos de gestão da mão-de-obra.

“O ABC paulista tinha cerca de 240 mil operários metalúrgicos em 80, hoje tem pouco mais de 110, 120 mil. No mesmo período, Campinas tinha 70 mil metalúrgicos, hoje tem 37 mil operários estáveis” (Antunes, 1999, p. 119).

A modernização e a reestruturação industrial prevista, esperada e alcançada por seus ideólogos não trouxe só perdedores. Superada a fase de ‘ajuste recessivo’ (Kupfer, 2003) a que nos referimos no capítulo anterior, no final da década surgiram grandes unidades produtivas na fabricação de alimentos e bebidas, mais especificamente na produção e refino de açúcar e no abate de animais. Em 1999, quando o câmbio foi desvalorizado, produção de alimentos e bebidas era a única atividade industrial que empregava mais mão de obra do que em 1987, quando se iniciou a abertura.<sup>32</sup> Como resultado, abrigava mais de 1/5 da mão-de-obra ocupada na indústria, e era responsável por 18% do valor da transformação industrial.<sup>33</sup> O abate de animais e a fabricação de açúcar foram os segmentos que mais cresceram, sobretudo pela expansão de indústrias com mais de 250 funcionários, orientadas para os mercados estrangeiros. Em 2007, fábricas desse porte empregavam 96% dos 300 mil trabalhadores ocupados na fabricação e refino de açúcar e 80% dos 407 mil ocupados no abate e preparação de produtos de carne. Essa tendência foi na contramão das grandes fábricas em outras atividades econômicas, que mesmo com a desvalorização cambial não retomaram o nível de contratação anterior à abertura.

Era de se esperar, de acordo com teorias consolidadas sobre coalizões em política de comércio exterior, que os trabalhadores rurais aprovassem o crescimento da indústria de alimentos e, quando oportuno, inclusive apoiassem a abertura de novos mercados para seus produtos. Essa foi a conclusão a que Frieden e Rogowski (1996) e outros influentes autores, a partir de pressupostos retirados da economia liberal neoclássica, chegaram sobre os processos de liberalização do comércio exterior universalmente adotados entre os anos 1970 e 1990. No caso da agricultura, haveria motivos para tanto os trabalhadores rurais assalariados quanto os pequenos produtores apoiarem as reformas. Estes se beneficiariam da elevação no preço da terra ou dos alimentos que a exportação traria, de acordo com formulação de Ronald Rogowski (1987, 1989) baseada nos economistas Eli Heckscher (1949) e Bertil Ohlin (1933),

---

<sup>32</sup> Ministério do Trabalho e Emprego, Relatório Anual de Informações Sociais. Atividades classificadas de acordo com subsetores do IBGE. Disponível em < <http://bi.mte.gov.br>>. Acesso em 04/08/2013.

<sup>33</sup> IBGE. Pesquisa Industrial Anual. Disponível em < <http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em 04/08/2013.

enquanto os assalariados poderiam conseguir melhores salários com a expansão da produção, do emprego e da renda em suas atividades, de acordo com teorema proposto por Jacob Viner e David Ricardo e apresentado por Frieden e Rogowski (1996).

No Brasil, a aliança entre trabalhadores rurais e exportadores agrícolas não ocorreu. Tanto os assalariados quanto os pequenos produtores, que integram a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), ferrenhamente se opuseram à proposta brasileira na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) de abrir mercados às exportações agrícolas e de alimentos.

O objetivo deste capítulo é oferecer uma explicação para a formação das coalizões no caso brasileiro e, assim, especificar condições em que a aliança esperada por Frieden e Rogowski deve ocorrer.

O argumento central é que o posicionamento oposto de trabalhadores e exportadores agrícolas, paradoxal à luz de teorias tradicionais sobre coalizões, explica-se porque a expansão da agricultura de exportação, embora eleve a renda dos grandes proprietários de terra e o nível de emprego formal, não beneficia na mesma medida os trabalhadores rurais representados pelos sindicatos, sejam eles assalariados ou pequenos produtores. Devido ao padrão de modernização da agricultura no Brasil, a mão-de-obra empregada nas lavouras de exportação é sazonal: concentra-se no período da colheita. Sendo assim, no restante do ano o 'safrista', que em dois meses não recebe o bastante para sobreviver pelos outros 10, recorre a rendas não-assalariadas, como cultivo em propriedade própria, trabalho por meação, arrendamento, ou emprego informal nas periferias de cidades-dormitórios. Ao mesmo tempo em que aumenta o desemprego sazonal, a expansão das culturas de exportação reduz o número de estabelecimentos rurais explorados por modalidades não-assalariadas de trabalho. Dessa forma, sindicatos de trabalhadores rurais se opõem a acordos de liberalização comercial porque a expansão dos mercados externos reduz os meios de reprodução da força de trabalho. A relação dos pequenos produtores rurais com a agricultura de exportação, por sua vez, depende do vínculo de propriedade que mantêm com a terra e da estrutura de mercado de seus produtos principais.

Nesse capítulo foi dada certa ênfase ao padrão de modernização de um dos principais produtos de exportação do Brasil – a cana-de-açúcar - exatamente quando esse processo ocorreu, porque foi quando as condições tecnológicas atuais se consolidaram na agricultura.

Escolhi esse cultivo, em primeiro lugar, porque se assemelha às demais culturas de exportação no que se refere à intensidade tecnológica e ao padrão de emprego, o que justifica tomá-la como um caso representativo das relações de trabalho na “agricultura de exportação”. Em segundo lugar, os canavieiros são os trabalhadores rurais que mais se mobilizaram desde o final da ditadura. Se mesmo eles se mostrarem incapazes de contornar os problemas da ação coletiva que suponho típicos da agricultura, pouco ou nada poderemos esperar das outras categorias. No entanto, deve-se considerar que “indústria de alimentos” reúne atividades muito heterogêneas, e algumas conclusões a que chegamos não se estendem a todo setor.

O texto está dividido da seguinte forma. Na Seção 3.1 apresento o último argumento, de que o movimento sindical, importante para a apropriação da renda do trabalho assalariado através das negociações coletivas, encontra na agricultura obstáculos maiores do que nos setores modernos da indústria, onde se fortaleceram os trabalhadores desde o fim da ditadura. Os argumentos sobre a renda não assalariada serão apresentados na seção 3.2, enquanto na 3.3 apresento o padrão associativo no setor. Ao final há uma breve conclusão.

### **3.1. Trabalhadores rurais assalariados: modernização produtiva e dispersão geográfica**

A modernização tecnológica da agricultura foi um projeto formulado e implementado pelo Estado entre meados dos anos 1960 e início dos anos 1970, com recurso a políticas seletivas de crédito aos produtores rurais.<sup>34</sup> Naquele momento, constatou-se que o ‘atraso’ no campo poderia obstruir a industrialização se a agricultura fosse incapaz de liberar mão-de-obra para a indústria, fornecer-lhe matéria prima e alimentos a preços baixos, elevar a capacidade de consumo das massas e produzir produtos exportáveis que financiassem as importações.<sup>35</sup> Stédile (2011, p. 44) afirma que essa concepção ‘funcionalista’ da agricultura, subsidiária da industrialização, foi formulada por técnicos treinados no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura da OEA (IICA) com recursos da Aliança

---

<sup>34</sup> A política de crédito rural foi criada pela lei n. 4.829, de 1965.

<sup>35</sup> Uma boa descrição do debate no período é apresentada por Ana Célia Castro *et. al.* (1979).

para o Progresso e foi imposta pelo regime militar como solução para a ‘questão agrária’ que ocupou a política dos anos 1950 e 1960. Naquele momento, havia propostas alternativas. A reforma agrária, por exemplo, era defendida tanto por comunistas, como forma de combater resquícios do ‘feudalismo’ que retardavam a revolução, quanto por alguns teóricos da Cepal, que viam na distribuição de terras uma solução para a expansão do mercado interno necessário à indústria, como formulado no Plano Trienal de Celso Furtado à presidência de João Goulart.

Com o propósito simultâneo de liberar mão-de-obra – ou expulsar, dependendo do ponto de vista – e expandir o mercado interno para a indústria, o crédito rural foi direcionado à compra dos chamados “insumos modernos”, como máquinas, equipamentos, fertilizantes, corretivos e defensivos agrícolas. É ilustrativo o apelo do presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas (Abimaq) expresso em carta ao governo Figueiredo, quando a política de crédito estava em revisão no final dos anos 1970: “o crédito agrícola até agora [havia] sido o verdadeiro e, por que não dizer, o único fator determinante da existência ou não de mercado para seus produtos” (Graziano da Silva, 1980, p. 132). Ao baratear os bens de capital, o governo estimulou a substituição da força-de-trabalho humana pela mecânica. Caio Prado Jr. já havia observado que a miséria da população rural desincentivava a mecanização, por tornar extremamente barato o emprego de homens nas lavouras, embora seu propósito fosse trazer forças ‘modernistas’ para a causa do trabalhador rural e não fornecer argumentos para a expulsão dos camponeses da terra.

Um dos resultados da modernização todos conhecemos. Miseráveis do campo tornaram-se miseráveis nas cidades, acelerando violentamente a urbanização e os conflitos pela posse da terra: entre 1950 e 1980 a população urbana praticamente dobrou – passou de 36% para 68%, segundo dados do IBGE<sup>36</sup>. No Nordeste, a expulsão de rendeiros pelos senhores de engenho ocorria há algum tempo, em resposta à agitação que se instalou no campo com a mobilização do Partido Comunista do Brasil (PCB) e das Ligas Camponesas, mas a mecanização difundiu esse processo para outras regiões, especialmente nas dedicadas a culturas de exportação. José Graziano da Silva (1980, p. 162), em sua tese de doutoramento, não deixa dúvidas de que a expansão do cultivo da cana-de-açúcar e da pecuária de corte em São Paulo, em resposta à política de erradicação do café de 1962/67 e à facilitação do crédito, reduziu em um terço a mão-de-obra total ocupada na agricultura; aumentou a participação de

---

<sup>36</sup> [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

trabalhadores não residentes nas fazendas na atividade agrícola; e deslocou contingentes de camponeses que produziam gêneros alimentícios para outras regiões.

As respostas dos ‘proletarizados’ à expulsão da terra variaram muito de região para região. Graziano da Silva (1980, p. 99) argumenta que formas precárias de acesso à terra – como os pequenos arrendatários e parceiros – se mantiveram, de forma pendular, mesmo no núcleo capitalista da produção, porque permitiam que os grandes proprietários se apropriassem de parte da renda da terra quando o preço das mercadorias agrícolas inviabilizava sua produção. Foi comum também o deslocamento de trabalhadores rurais para regiões de fronteira agrícola, na forma de ‘posseiros’. José de Souza Martins (1981, pp. 11; 62) afirma que no final dos anos 1970 os posseiros, em áreas de fronteira ou não, tornaram-se o principal pulso da luta camponesa, papel até então desempenhado por rendeiros, parceiros e foreiros que resistiam no Nordeste e no Sudeste à expulsão dos engenhos de cana e das fazendas de café.

O Estado cuidou para que os insatisfeitos com a ‘libertação’ dos latifúndios não ameaçassem a ordem estabelecida. Mesmo sabendo que a coerção política foi tão ou mais importante para a modernização do que as mudanças que a tecnologia imprimiu sobre o trabalhador, por agora vou ater-me aos últimos fatores porque seus efeitos continuam pesando sobre a organização sindical, mesmo depois de terminado o regime autoritário.<sup>37</sup>

Embora a proletarização tenha trazido modificações muito importantes no campo, ainda hoje grande parte das pessoas economicamente ativas ocupadas na agricultura trabalha por conta própria, e não para qualquer empregador (Tabela 3.1). Há estudos importantes de antropologia que demonstram ser o ‘camponês’, ou o ‘agricultor familiar’, movido por motivos outros que não a maximização da renda, especialmente porque muitos nem chegam a colocar seus produtos no mercado, ou seja, não os convertem em mercadoria digna de valor (Abramovay, 1989). A relação desses trabalhadores autônomos com a grande exploração agrícola, que desenvolveremos na seção seguinte, é tão importante para o estudo das ‘preferências’ dos trabalhadores rurais quanto a situação dos assalariados, que por ora abordaremos.

---

<sup>37</sup> Sobre a organização política de movimentos do campo, ver José de Souza Martins (1981).

Tabela 3.1 - Evolução do número de pessoas ocupadas nas atividades agrícolas, segundo a posição na ocupação, 1981-2004 (em 1.000 pessoas)

Posição na ocupação	1981		1990		1998		2001 <sup>(1)</sup>		2004 <sup>(2)</sup>	
	n	%	N	%	N	%	n	%	n	%
Empregados	4.874	36,6	5.236	36,9	4.187	25,6	4.473	28,1	4.722	28,7
Conta própria	4.048	30,4	4.372	30,8	4.370	26,8	4.193	26,3	4.230	25,7
Empregadores	462	3,5	660	4,7	458	2,8	500	3,1	516	3,1
Não remunerados	3.916	29,4	3.912	27,6	4.342	26,6	3.847	24,2	3.832	23,3
Trabalho para consumo próprio	-	-	-	-	2.978	18,2	2.904	18,2	3.179	19,3
<b>TOTAL</b>	<b>13.300</b>	<b>100</b>	<b>14.180</b>	<b>100</b>	<b>16.335</b>	<b>100</b>	<b>15.917</b>	<b>100</b>	<b>16.479</b>	<b>100</b>

Fonte: DIEESE/NEAD/MDA, "Estatísticas do Meio Rural", com base na PNAD-IBGE.

Notas:

(1) Dados de 2001 revistos com base na PNAD 2004.

(2) Indicadores de 2004 harmonizados pela abrangência geográfica das PNADs até 2003.

Obs:

a) Não existia o item "trabalho para consumo próprio" nas PNADs 1981 e 1990.

b) Não inclui a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

c) Exclui os ocupados sem declaração.

### 3.1.1. Modernização, sazonalidade e poder de barganha

Além de expulsar a população rural das fazendas, a mecanização alterou a relação de trabalho daqueles que se mantiveram vinculados à terra como assalariados, devido ao caráter irregular da modernização. Observe, na Tabela 3.2, abaixo, que o plantio e os tratos culturais<sup>38</sup> foram muito mecanizados, mas não a colheita: em 1975 a colheitadeira era utilizada em menos de 4% dos estabelecimentos rurais; enquanto o arado mecânico e o trator, em mais de 20%, e os defensivos, em 48% deles. O resultado da modernização irregular foi que a

<sup>38</sup> Tratos culturais são os cuidados que a planta exige entre o período de plantio e de colheita, como a 'poda', no caso da laranja e do café, a 'carpa', no caso de quase todas as lavouras, entre outros.

demanda por mão-de-obra concentrou-se na colheita, durante poucos meses do ano, acentuando a sazonalidade do emprego. Como enfatiza Graziano da Silva,

reduzido o tempo de trabalho e introduzida a descontinuidade no ciclo de produção dos bens agrícolas, é mais barato para o empregador pagar um salário mais elevado por um trabalhador adicional – mas pagar somente os dias de trabalho efetivo – do que mantê-lo o ano todo na propriedade. Em outras palavras, a mudança da base técnica da produção agrícola, ao acentuar a sazonalidade de ocupação de mão-de-obra no campo, possibilitou que uma relação de emprego intermitente se tornasse economicamente vantajosa, do ponto de vista do proprietário rural, em relação ao emprego permanente (Graziano da Silva, 1980, p. 149).

Tabela 3.2 - Estabelecimentos rurais que utilizam técnicas modernas: Estado de São Paulo, 1960/75

Item	% dos estabelecimentos que usam		
	1960	1970	1975
Trator	5,8	14	23,3
Arado mecânico	10,5	11,9	20,9
Colheitadeira	-	4,2	3,9
Adubos químicos	15,9	42,3	58,9
Calcário	2,5	6,7	11,6
Defensivos agrícolas	-	-	48,8

Fonte: Graziano da Silva, 1980, p. 141.

A legislação trabalhista foi alterada naquele momento para enquadrar o emprego sazonal: em 1969 regulamentou-se o contrato temporário de trabalho, que “[em] sua duração e depende de variações estacionais da atividade agrária”<sup>39</sup>. Mesmo antes da mecanização intensiva os “safristas” e os “bóias-frias” já eram empregados na colheita da cana-de-açúcar, do café, da laranja, do algodão, mas as mudanças tecnológicas acentuaram esse processo.

A peculiaridade dos “safristas”, em comparação com os trabalhadores da indústria, é que seu poder de barganha frente aos patrões restringe-se a curtos períodos do ano. Em muitas etapas do cultivo, a valorização do produto é realizada pelos fatores terra e capital, ou ‘trabalho morto’, sem a participação do trabalhador. No restante, ele é incapaz de pressionar o

<sup>39</sup> Decreto-Lei n. 761, de 14/08/1969. Aos safristas deveriam ser aplicadas as disposições da CLT, do Estatuto do Trabalhador Rural e da legislação complementar, quando não colidentes com o decreto. Revogado pela lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, que manteve, no entanto a figura do ‘safrista’ (Art. 14). Em 2008, a Lei n° 11.718 incluiu na Lei n° 5.889 o “contrato por pequeno prazo” para atividades de natureza temporária, que pode ser realizado apenas por pessoa física.

capitalista por melhores condições de trabalho, simplesmente porque não se vincula jurídica ou economicamente à unidade produtiva a qual agrega valor. Também na indústria moderna a mecanização expulsa mão-de-obra das fábricas e infla o exército de reserva, mas os trabalhadores que restam mantêm o vínculo empregatício enquanto dura o processo produtivo. Em meados dos anos 1980, quando houve uma grande mobilização de cortadores de cana na região de Guariba, em São Paulo, uma das batalhas dos sindicatos era para que a data-base coincidissem com o período da safra, quando a greve teria alguma utilidade (Alves, 1991; Graziano da Silva, 1997).

Além disso, a rotatividade da mão-de-obra, característica do contrato por tempo determinado, requer dos dirigentes sindicais um trabalho constante junto às bases para as negociações coletivas. Do contrário, as convocações de greve caem em ouvidos moucos. E o fundamento do ‘poder sindical’, como argumenta Adalberto Cardoso (1999a, cap. 2), é a credibilidade da ameaça do negociador quando diz ao patrão: “se não atender às demandas que *eu* te apresento, *nós* paramos”. Se a mobilização de poucos trabalhadores bastasse para paralisar a produção, a liderança dos dirigentes sobre amplos segmentos da base seria menos importante. As linhas de montagem da indústria automobilística, por exemplo, tornaram cada trabalhador indispensável, dado o seqüenciamento das tarefas. Esse é um dos motivos que Silver (2005) - e todo um conjunto de autores que consideram o “fordismo” um modelo propício à mobilização - atribuem ao êxito do sindicalismo dos EUA nos anos 1930. No Brasil, o cotidiano das greves, comuns nas negociações salariais a partir de 1978, tornou os trabalhadores conscientes desse seu poder. Nas palavras de Osvaldo Bargas, Secretário da CUT em 1985,

Aprendemos muito com os movimentos anteriores. Não precisamos parar uma fábrica toda. Em uma montadora de veículos basta parar apenas meia dúzia de operários no setor de pinturas, que os carros não poderão sair das fábricas. Basta, também, pararmos o setor de transporte interno de suprimento que, sem a circulação de materiais, ninguém tem o que fazer (Bargas, apud Pazzianoto Pinto, 2007, p. 162).

A tática foi implementada na campanha salarial dos metalúrgicos daquele ano pela chamada Operação Vaca Brava. Entre outras formas de luta, a greve utilizava as conhecidas greves ‘tartaruga’ e ‘pipoca’. A primeira consistia em continuar o trabalho, mas em ritmo mais lento; a segunda em realizar paralisações por seção da empresa, em diferentes momentos (Antunes, 1995b, p. 14). Na indústria do açúcar e do álcool, ou na colheita de laranja,

algodão, café, e outros produtos agrícolas, não há greves por seção porque o trabalho é recrutado para uma mesma função coletiva: o trabalho do cortador “A” não é pré-condição para o trabalho do cortador “B”. A menos que muitos braços parem simultaneamente, a colheita continua. E, no sistema de remuneração por cana cortada, a redução no ritmo do trabalho é mais prejudicial ao próprio trabalhador do que ao patrão. O controle que cada empregado individualmente tem sobre o processo produtivo é irrisório.

### **3.1.2. Concentração da produção, dispersão geográfica e ação coletiva**

Apesar das dificuldades que a rotatividade da mão-de-obra coloca aos trabalhadores rurais assalariados, no final dos anos 1990 a indústria de alimentos, e a produção de açúcar e o abate de animais em particular, organizaram-se de uma forma que poderia, a princípio, favorecer a ação coletiva dos sindicatos. Grandes ‘fábricas’, ou ‘fazendas’, no caso do refino do açúcar<sup>40</sup>, proliferaram-se por todo o país.

Após a desvalorização cambial o número de trabalhadores que dividiam o cotidiano com mais de 250 funcionários na indústria de alimentos mais do que dobrou: elevou-se de 452 mil em 1999 para 1,03 milhão em 2007, como se nota no Gráfico 3.1, abaixo. Na indústria metalúrgica e mecânica, berço do Novo Sindicalismo, a recuperação ocorreu basicamente pelo crescimento de firmas menores, que empregavam não mais que 250 funcionários. Como resultado, em 2007 havia menos trabalhadores desses setores ocupados em grandes empresas do que no final dos anos 1980, quando a mobilização sindical foi intensa a ponto da CUT convocar greve geral e Medeiros e Magri, do sindicalismo pragmático, proporem ao governo e aos empresários um pacto anti-inflacionário (Cardoso, 1999a). A retomada da indústria de materiais de transportes não foi distinta das anteriores e a indústria têxtil, uma das que mais sofreram com a abertura, reduziu pela metade o número de funcionários ocupados em empresas de grande porte.

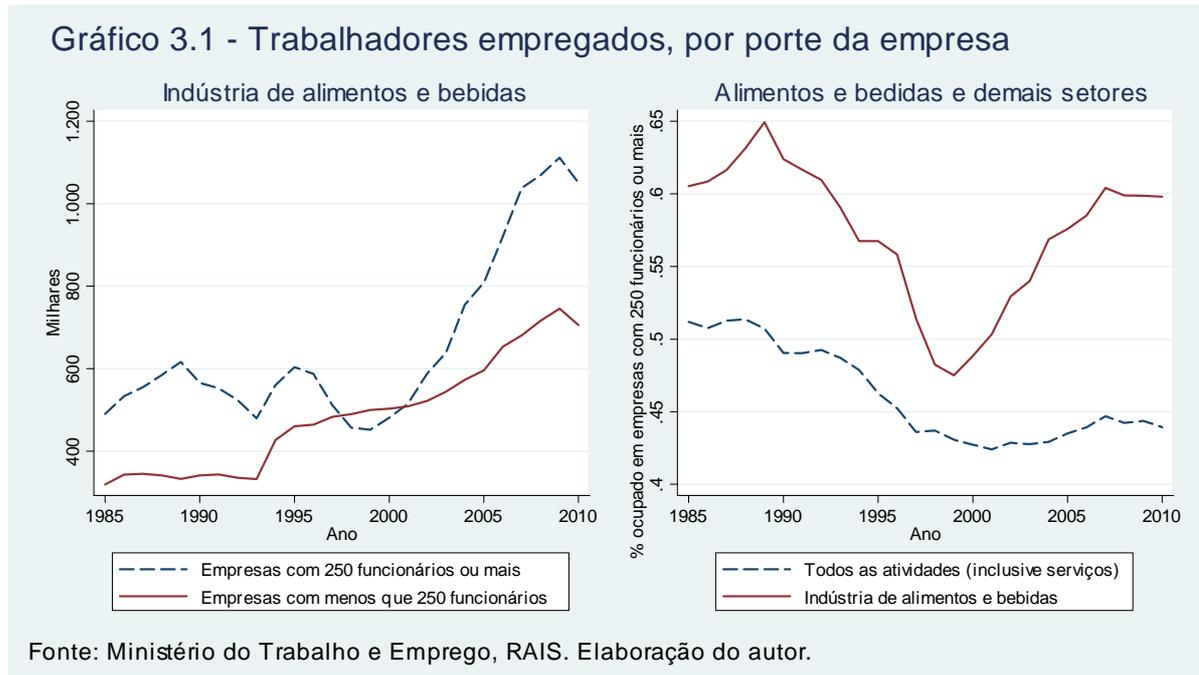
---

<sup>40</sup> Como explicam Pedro Ramos e Tamás Szmrecsányi (2002, p. 86), no Brasil, ao contrário do que predomina no restante do mundo, as indústrias de açúcar e de álcool sempre foram também responsáveis pelo cultivo da cana. Elas detêm tanto o monopólio da terra quando o monopólio da força de trabalho rural nas áreas onde atuam.

O crescimento das grandes indústrias alimentícias não ocorreu em prejuízo das empresas menores, que também cresceram no período, embora em ritmo menos acelerado do que as grandes. Com isso, em 2007 60% dos trabalhadores se empregavam em grandes empresas. Pelo que parece, o desempenho dos grandes empreendimentos é muito mais sensível à taxa de câmbio do que os pequenos. Provavelmente devido ao mercado que disputam. Empresas cuja receita depende de exportações perdem competitividade com a valorização do câmbio, o que não ocorre com as que vendem para o mercado doméstico e recebem em moeda nacional. Observe, no Gráfico 3.1, que em 1989, antes da liberalização, 65% dos trabalhadores do setor eram funcionários de firmas de grande porte. Com a liberalização e adoção da âncora cambial, esse percentual reduziu-se paulatinamente, até atingir o piso de 48% em 1999. Desde então, com a desvalorização do câmbio, o percentual de trabalhadores em grandes firmas voltou ao patamar pré-abertura. Observe no gráfico que as empresas pequenas foram praticamente imunes à mudança no regime cambial, ao contrário das grandes, e note também que a concentração dos trabalhadores nas grandes firmas no setor de alimentos se acelerou mais com a desvalorização, em 1999, do que no restante da economia.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Os números do Ministério do Trabalho indicam que a estrutura de mercado da indústria de alimentos responde rapidamente à taxa de câmbio, pelo impacto sobre a receita das firmas exportadoras, que supomos ser aquelas com maior escala de produção. Ao que parece, o fortalecimento dos grandes “campeões nacionais” no setor alimentício, em especial no abate de animais, foi um processo iniciado *antes* da política de capitalização do BNDES durante o governo Lula. David Kupfer, em artigo escrito ao Valor Econômico em 13 de maio de 2013, “*Campeões nacionais e multinacionais*”, brevemente comparou a suposta política de “campeões nacionais” com outros modelos mundiais.



Por analogia ao movimento operário na indústria, a concentração da produção poderia ser vista como um alento para o sindicalismo rural. Afinal, o auge do movimento trabalhista nos países centrais ocorreu no final do século XIX e início do século XX, na fase monopolista do capital industrial. Tanto Hilferding (1985), quanto Lênin (1985), Bernstein (1997) e outros socialistas sustentavam que, dado que a produção encontrava-se nas mãos de poucos industriais e banqueiros, bastava transferir os ativos para a propriedade do Estado para que o socialismo fosse alcançado. A discordância era sobre os caminhos para se chegar lá e o que se fazer depois. Também no Brasil as grandes mobilizações dos anos 1980 irradiaram-se a partir de setores modernos e altamente concentrados da indústria. Nesse período, três montadoras de São Bernardo - Volkswagen, Mercedes e Ford - empregavam mais de 60 mil funcionários (Silver, 2005, p. 65). Como o processo produtivo era muito subdividido, a paralisação de alguns poucos trabalhadores em atividades chaves bastava para interromper a linha de produção.

Mas ao contrário dos setores modernos dos anos 1980, as grandes 'fábricas' de alimentos estão muito mais dispersas pelo país do que a indústria moderna. No ano de 1987, em 5 municípios se concentrava 1/3 dos metalúrgicos. Só o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC tinha 103 mil membros (Rodrigues, 1996, p. 26). Nos anos 1980, desse reduto irradiaram paralisações para todo o país e para diferentes categorias. Situação completamente distinta enfrenta o sindicalismo na indústria de alimentos hoje. Observe, no Gráfico 3.2, que

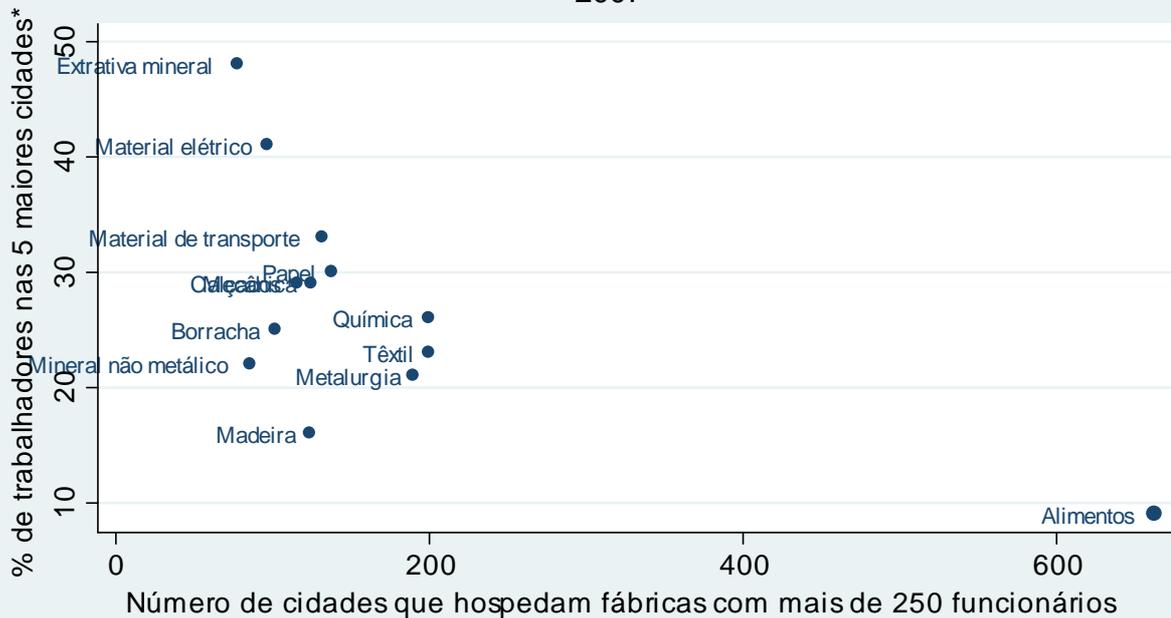
em 2007, nas 5 cidades com maior densidade de trabalhadores, residia apenas 9% da categoria. Em nenhuma outra atividade, salvo produção de madeira, a concentração era inferior a 20%. Além disso, havia cerca de 660 municípios com fábricas de alimentos de grande porte, empregando mais de 250 funcionários. Nas outras atividades, cerca de 200 municípios hospedavam fábricas desse porte.

A dispersão geográfica dificulta a coordenação das negociações coletivas, principalmente porque a maioria dos sindicatos rurais – que são aqueles que filiam trabalhadores da cana, que contrata a maior parte da mão-de-obra na indústria de alimentos - tem como base geográfica um único município, embora algumas usinas cultivem cana em diferentes cidades.<sup>42</sup> A Pesquisa Sindical do IBGE de 2001 indicou que 89% dos sindicatos de trabalhadores rurais tinha como base de representação o município. Francisco Alves (1991) relata casos em que uma única usina de açúcar contratava cortadores de cana em 12 cidades, dada a extensão da área cultivada, com 12 sindicatos diferentes, algumas vezes liderados por dirigentes que não conversavam entre si. O abate e produção de carne tem estrutura distinta, porque os frigoríficos recrutam trabalhadores em uma mesma cidade e não são donos dos estabelecimentos onde se cria o gado.

---

<sup>42</sup> A legislação sindical define o ‘município’ como base mínima para as associações de classe. Para Adalberto Cardoso, o objetivo desse artigo é evitar a constituição de sindicatos de fábrica que poderiam ser demasiadamente fortes em uma única unidade de produção (Cardoso, 1999b, p. 51).

Gráfico 3.2 - Dispersão dos trabalhadores em grandes empresas  
2007



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, RAIS. Elaboração do autor.

\* Do total de trabalhadores ocupados em empresas com mais de 250 funcionários, quantos estão nas 5 cidades que mais concentram trabalhadores

Depois da Constituição de 1988, os sindicatos urbanos também se dispersaram pelo país. Alguns autores argumentaram que a pulverização de sindicatos urbanos, constituídos fundamentalmente sobre bases municipais e pouco numerosas, enfraqueceria o poder sindical, entendido como a capacidade dos líderes obterem, na mesa de negociação, concessões dos empregadores. Segundo Maria Hermínia Tavares de Araújo (1996, parte II, cap. I), a dispersão das entidades sindicais favoreceria o conservadorismo e reduziria a capacidade de barganha dos dirigentes, dado que

20% dos sindicatos não possu[íam] um único funcionário – não passa[vam] de sindicatos de carimbo. [...] A imagem do sindicato rico, instalado em grande edifício, materialmente bem equipado, com um corpo de funcionários numeroso, escola, colônia de férias, serviço médico, departamento jurídico e um sistema ágil de comunicação com os associados, corresponde a uma parcela ínfima das entidades de primeiro grau espalhadas pelo país (1996, p. 141).

A meu ver, não é a dispersão dos *sindicatos* que enfraquece o sindicalismo, mas a dispersão da *produção e do emprego*. Na metalurgia, só o Sindicato do ABC negociava o contrato de mais de 100 mil trabalhadores. Pouco importava, nessas condições, que “20% dos

sindicatos não possu[sem] um único funcionário”, porque certamente não eram esses os dirigentes que negociavam as condições de trabalho dos metalúrgicos. Obviamente há sindicatos frágeis e outros que foram criados para arrecadar o imposto sindical. No entanto, como argumentamos no capítulo anterior, o enfraquecimento dos trabalhadores nos setores modernos da indústria nos anos 1990 foi provocado, sobretudo, pelos níveis de desemprego, não pelo aumento do número de sindicatos.

O que a dispersão de sindicatos em pequenas cidades pode favorecer, em certas condições, é a burocratização das novas entidades. Defensores da tese retomam o clássico estudo de Robert Michels (1968, parte IV) sobre partidos socialistas no início do século XX, que não teriam resistido à “Lei de Ferro das Oligarquias”. Na visão de Adalberto Cardoso (1999b, cap. 2), que discorda dessa posição, os sindicatos criados no período Vargas de fato perderam sua função contestatória em meio à ideologia de ‘paz social’ hegemônica no período, como mostram os trabalhos de Luiz Werneck Vianna (1978) e Leôncio Martins Rodrigues (1974), mas não se pode dizer que esses traços tenham permanecido imunes à emergência do Novo Sindicalismo. Não obstante, a revitalização do argumento é comum tanto entre os que pretendem desorganizar os trabalhadores quanto entre os que gostariam de vê-los mais bem representados pelos dirigentes sindicais.

Em 1996, por exemplo, Leôncio Martins Rodrigues (1996, p. 22) previu que a Constituição de 1988 incentivaria a criação de mais sindicatos, movidos pela busca de “empregos vantajosos em entidades altamente protegidas pela legislação e dotadas de fontes de rendas seguras” e não pela necessidade de “organizar grupos de trabalhadores onde, anteriormente, não havia sindicato ou da necessidade de organizar sindicalmente novas profissões, surgidas com o processo tecnológico”. O prognóstico é sombrio para os novos operários distribuídos por pequenas cidades brasileiras.

A burocratização ganha terreno quando se esmaecem os laços de representação que ligam a base dos trabalhadores aos dirigentes. Nesse particular, acredito que o sindicalismo da indústria de alimentos – ou mais precisamente dos segmentos agrícolas dessa atividade – tenham diferenças importantes com relação aos setores modernos, devido à rotatividade da mão-de-obra e algumas peculiaridades da legislação sindical, que tornam sua direção disputada por grupos com interesses nem sempre convergentes.

### 3.2. Produtores rurais: heterogeneidade

Devido à intermitência do trabalho assalariado típico da agricultura moderna, a expansão da agroindústria aumenta o número de famílias cujo sustento depende da renda não assalariada ou de salários não vinculados à agricultura. Em 2004, como mostra a Tabela 2.1, acima, “trabalhadores por conta própria”, “não remunerados” ou que “trabalhavam para consumo próprio” representavam 68% das pessoas ocupadas na agricultura. Esse imenso contingente não são patrões, mas também não são empregados; ocupa-se sobretudo em pequenas produções, em terras próprias ou alheias. Veja bem: nem todo pequeno produtor é pequeno proprietário, dono de terras. Muitos arrendam terras alheias, se associam a proprietários maiores ou ocupam um estabelecimento sem o título de propriedade. O que pequenos proprietários e produtores têm em comum, apesar das diferenças, é a extensão limitada da área de cultivo, que lhes restringe certas atividades, como o acesso a certas linhas de crédito às exportações e para comprar máquinas e equipamentos. Além disso, ambas as produções muito freqüentemente cultivam lavouras para consumo próprio, além dos gêneros destinados ao mercado. Dessas características derivam muitas das relações que a pequena produção mantém com o mercado de exportação, que por ora analisamos.

É desnecessário argumentar que o destino e a relação da pequena produção com a agricultura de exportação não são uniformes, mas são tão importantes quanto o dos assalariados para a posição que os trabalhadores rurais irão assumir nas negociações de livre comércio. Na teoria clássica de comércio, é difundida a tese de que, em países onde a terra arável é abundante, os produtores agrícolas beneficiam-se da expansão dos mercados. Sendo a terra farta – e seus produtos relativamente baratos – o livre comércio favoreceria a exportação de gêneros agrícolas, o que aumentaria o preço dos alimentos e, conseqüentemente, a procura e o valor da terra (Rogowski, 1987). Assim, grandes, médios e pequenos produtores em países com muita terra apoiariam a liberalização do comércio exterior na perspectiva de aumentarem seu patrimônio ou o preço de suas mercadorias.

Nesta seção, apresento algumas críticas ao tratamento homogêneo despendido por essa teoria aos produtores agrícolas e apresento uma tipologia do relacionamento entre pequenos produtores e a agricultura de exportação. O objetivo não é mapear todas as relações do campo, tarefa que não poderia realizar, mas analisar, de acordo com certas características da estrutura

econômica, o impacto que a expansão da produção de gêneros agrícolas para exportação traz para certos tipos de pequenas produções. Que tais tipos não esgotam os existentes no meio rural brasileiro é um truísmo. A categorização serve mais ao propósito de *refutar* a afirmação de que “políticas que promovem as exportações agrícolas obterão apoio dos produtores rurais”, indicando casos em que o comportamento esperado é o oposto, do que definir exatamente como o agricultor deverá reagir à expansão dos mercados.

### 3.2.1. Uma nota de cautela: interpretações sobre o campo brasileiro

Há uma tentação grande de chamar os pequenos produtores todos de ‘camponeses’ e dizer que sofrem com a expansão dos latifúndios e do capitalismo no campo. José de Sousa Martins (1981) nos precavê e assegura que, embora a expansão do capitalismo acirre conflitos e contradições, não é possível imputar qualquer identidade, ou ‘preferência’, a partir da posição que esses trabalhadores ocupam na estrutura econômica. Teria sido esse um erro grosseiro dos marxistas, que acabou por relegar à população rural de “caboclos, índios, caipiras, caiçaras e tabaréus” um papel subordinado na política que sempre coube aos camponeses na teoria revolucionária de Lênin.<sup>43</sup>

Caio Prado Júnior, que dispensa apresentação, parecia certo de que a expansão da grande propriedade se dá às custas da pequena produção:

É em função do setor principal do estabelecimento agropecuário, que é a grande exploração, que direta ou indiretamente, mas sempre de maneira decisiva, se constitui, mantém e evolui o outro setor secundário das atividades rurais, de cada região ou zona do País. Este último setor é encontrado sob duas formas: a) incluído nos grandes domínios, constituindo aí atividade suplementar e marginal dos trabalhadores empregados na grande exploração; b) constituindo atividade autônoma de pequenos produtores que trabalham por contra própria em terras suas ou arrendadas. Em ambos os casos, a importância e significação desse setor é função inversa da maior ou menor expressão econômica, comercial e financeira da grande exploração local e próxima. Caio Prado Jr. (2000, p. 52), ênfase minha.

---

<sup>43</sup> Shanin (1980) faz uma excelente defesa da aplicação do conceito “camponês”, mas não é o caso de aprofundarmos o debate.

Na sua obra a pequena produção do primeiro tipo – incluída nos grandes domínios -, mais do que díspar em extensão, desempenha função econômica distinta da grande exploração, o que coloca seus proprietários em classes sociais opostas. A grande propriedade é uma “empresa mercantil” como qualquer outra, que se dedica a “produtos de alta expressão comercial”. Os fazendeiros e grandes proprietários são, portanto, capitalistas que se enquadram na população rural “apenas pelo fato de seu negócio ter por objeto a produção agrária, e eles dispõem para isso, como classe, da maior e melhor parcela da propriedade fundiária”. Não se sentem “indissolúvelmente ligados à terra [...]”, mas “cuida[m] de sua plantação porque sabe[m] que dela é que hão de vir os grãos de ouro que lhe fazem fortuna” (2000, p. 51–52). Na condição de capitalista, o grande proprietário recruta força de trabalho entre a população rural, inclusive entre os trabalhadores que eventualmente se tornam pequenos produtores.

Dessa relação de trabalho deriva a contradição entre a grande e a pequena produção, que serve de repositório real ou potencial de força de trabalho para o grande proprietário. Prado Júnior descreve muitas formas de ocupação da terra que no período existiam em regiões distintas, e em todas reconhece pequenos produtores prestando serviços à lavoura comercial. Por isso o direito a uma participação no produto e a concessão de terras para a utilização do empregado – formas que às vezes assumia a relação trabalhista – não passavam de diferentes modalidades de remuneração da força de trabalho, nesse particular pouco diferentes do salário. Haveria então uma relação pendular entre as grandes e pequenas explorações incrustadas nos latifúndios. No período de alta, quando se tornava vantajoso expandir a lavoura principal, os produtores não hesitariam em expulsar colonos, foreiros, meeiros e contratá-los como assalariados. Quando o grande negócio ‘ia mal’, o fazendeiro permitiria que a força de trabalho se ocupasse “nas sobras de terra e de tempo deixadas disponíveis pela exploração principal, com suas produções subsidiárias e de expressão secundária” (2000, p. 51).

Prado Júnior dedica menos páginas à pequena produção autônoma, lavrada por agricultores em terras próprias. O economista reconhece sua existência, mas não chega a discorrer sobre possíveis diferenciações funcionais entre uma e outra produção. Mesmo assim, considera que a pequena propriedade nasce da fragmentação da grande: “resulta, nos lugares onde ocorreu, dos insucessos da grande exploração, seja porque não logrou tomar pé, seja porque não resistiu a situações mais graves da conjuntura econômica, e entrou em decadência

e decomposição” (2000, p. 72). Com esse argumento Prado Júnior desenvolve um padrão de ocupação das fronteiras agrícolas. Primeiro se instalariam grandes propriedades, adequadas ao desbravamento das fronteiras, que em circunstâncias de crise poderiam fragmentar-se ou, como no caso anterior, desaguar em pequenas produções em parceria, meação ou assalariamento.

As conclusões de Prado Júnior influenciaram importantes estudiosos, como José Graziano da Silva (1980) e José Eli da Veiga (2010), para restringir-me a dois contemporâneos de grande expressão.

Sem entrar no debate sobre as “identidades” da população que vive da terra; e supondo que o trabalhador da pequena produção, como afirma Caio Prado Jr. cultiva produtos para *subsistência e para o mercado*, ao contrário da grande que se volta exclusivamente para o mercado, em seguida analiso a relação das exportações com produtores rurais em diferentes condições, com base na relação que mantêm com a agricultura de exportação, dialogando com o influente trabalho do economista e usando muito as conclusões de Castro (1979).

### **3.2.2. Quem exporta alimentos e produtos agrícolas?**

Salvo a soja e o café, os produtos agrícolas são pouco exportados *in natura*. Quem exporta são as indústrias alimentícias ou outras que, depois do beneficiamento das matérias-primas, ainda que por processos simples como as frutas em conserva, se apropriam do valor final do produto. Por vezes essas estatísticas aparecem misturadas no conceito de “agroindústria”, “*agrobusiness*” ou outros rótulos que indicam produtos relacionados à terra; mas a diferenciação é crucial porque define a classe que se apropria da renda da exportação. Não basta dizer que, indiretamente, todos os agricultores são beneficiados pela demanda por produtos processados, porque há mecanismos que obstruem a transferência da renda abaixo da cadeia de valor. O desequilíbrio é recorrente mesmo entre grandes empresas. Para que se tenha um exemplo, em 2012, em entrevista, o presidente da Associação Brasileira de *Agrobusiness* (ABAG) atribuiu a ‘crise de oferta’ que assolava o setor sucroenergético, em

parte, ao desequilíbrio na distribuição da renda na cadeia produtiva, em favor das empresas que comercializavam e distribuíam o produto.<sup>44</sup> Se esse é um problema para as usinas de cana, não se deve esperar horizonte melhor para os agricultores.

Em geral, 63% da produção agrícola se destina ao consumo intermediário da indústria ou de serviços, 20% ao consumo final das famílias, 12% às exportações e 5% à formação de capital. O valor das exportações só é relativamente alto - 12% - porque a soja e o café desequilibram os baixos valores dos demais. Desconsiderando ambos, nenhum dos demais produtos tem mais do que 15% da produção exportada (Tabela 3.3).

Tabela 3.3: Produtos agrícolas e da indústria alimentícia, por origem da demanda, 2009

Produto	Demanda	Exportações	Consumo Familiar	Consumo Intermediário
	Total (R\$ milhões)			
Produtos agrícolas				
Outros produtos e serviços da lavoura	59.558	3%	70%	21%
Soja em grão	50.772	45%	0%	53%
Bovinos e outros animais vivos	41.356	3%	2%	67%
Leite de vaca e de outros animais	22.013	0%	27%	73%
Cana-de-açúcar	21.959	0%	0%	100%
Milho em grão	18.037	14%	7%	78%
Aves vivas	16.336	0%	7%	93%
Produtos da exploração florestal e da silvicultura	15.056	1%	8%	83%
Café em grão	10.877	68%	0%	40%
Ovos de galinha e de outras aves	9.832	2%	45%	53%
Arroz em casca	7.863	0%	1%	103%
Frutas cítricas	7.097	2%	21%	77%
Suínos vivos	6.789	0%	6%	87%
Trigo em grão e outros cereais	5.958	2%	0%	97%
Pesca e aquicultura	5.849	1%	70%	29%

<sup>44</sup> Entrevista do presidente da ABAG, Luiz Carlos Corrêa Carvalho, ao programa BrasilAgro, no dia 3/12/2012. Disponível em <<http://www.ABAG.com.br/index.php?mpg=00.00.00>> Acesso em 20/01/2014. Na seção 3.3.2 a ABAG será discutida em detalhes.

Mandioca	5.777	0%	18%	82%
Fumo em folha	5.464	2%	0%	94%
Algodão herbáceo	3.631	1%	0%	122%
Produtos da indústria de alimentos e bebidas				
Bebidas	79.252	1%	41%	57%
Abate e preparação de produtos de carne	76.131	14%	69%	18%
Outros produtos alimentares	73.196	3%	79%	18%
Produtos das usinas e do refino de açúcar	40.364	40%	32%	37%
Óleo de soja em bruto e tortas, bagaços e farelo de soja	36.681	30%	0%	70%
Produtos do laticínio e sorvetes	34.343	1%	82%	17%
Óleos de milho, amidos e féculas vegetais e rações	31.992	1%	25%	75%
Carne de aves fresca, refrigerada ou congelada	30.278	37%	50%	14%
Produtos do fumo	28.440	21%	78%	3%
Arroz beneficiado e produtos derivados	24.847	2%	92%	6%
Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado	24.001	0%	66%	33%
Conservas de frutas, legumes e outros vegetais	17.332	26%	56%	16%
Carne de suíno fresca, refrigerada ou congelada	12.622	17%	48%	32%
Café torrado e moído	10.978	1%	62%	40%
Óleo de soja refinado	10.469	4%	76%	23%
Farinha de trigo e derivados	10.018	0%	44%	58%
Farinha de mandioca e outros	9.789	2%	75%	25%
Outros óleos e gordura vegetal e animal exclusive milho	8.468	3%	59%	39%
Pescado industrializado	4.587	8%	70%	20%
Café solúvel	2.210	44%	47%	10%

Fonte: IBGE, Tabela de Recursos e Usos, 2009. Cálculos do autor.

Obs: Não foram incluídos, nas categorias, os produtos destinados à Formação Bruta de Capital Fixo. Por isso o somatório de algumas linhas é inferior a 100%. Tampouco se incluiu a variação de estoques, motivo pelo qual algumas categorias de consumo excedem 100% - o consumo que excede a produção se originou de estoques.

As exportações diretas são ainda menos relevantes na definição do preço dos produtos agrícolas quando se consideram apenas os pequenos produtores. Em estabelecimentos

menores que 20 hectares, pouco se cultivam gêneros de exportação, salvo o milho, que depois da soja é o principal produto *in natura* exportado (14% da produção). Café e soja, cujo preço é fortemente determinado pela oscilação da demanda externa, são cultivados em respectivamente 5,7% e 3% dos estabelecimentos pequenos, não mais. Os dados agregados escondem variações regionais, como a difundida produção de soja no Paraná (15% dos estabelecimentos) e no Rio Grande do Sul (19%), e de café em Minas Gerais (29%) e em Rondônia (49%), que podem trincar a homogeneidade de interesses dos pequenos produtores.

Ainda assim, feitas as devidas ressalvas, de uma forma geral a renda monetária das pequenas produções é determinada pelo preço que obtêm na relação com a indústria e as redes de distribuição, e não com o mercado externo. Em ordem de importância, os produtos mais frequentemente cultivados em estabelecimentos pequenos são o milho, plantado em 42,5% dos estabelecimentos, o feijão, presente em 39% deles, a mandioca (18,7%) e, em menor medida, o arroz (6,6%), como se nota na Tabela 3.4.

Tabela 3.4 - Estabelecimentos menores de 20 ha que cultivam o produto, 2006 (Lavoura permanente e temporária, principais produtos)

Produto	N	%
Milho em grão	1.365.021	42.5%
Feijão	1.251.990	39.0%
Mandioca (aipim, macaxeira)	601.318	18.7%
Arroz em casca	213.631	6.6%
Café em grão	184.267	5.7%
Fumo em folha seca	120.083	3.7%
Banana	118.434	3.7%
Cana-de-açúcar	116.971	3.6%
Soja em grão	95.355	3.0%
Abóbora, moranga, jerimum	87.634	2.7%
Fava em grão	74.172	2.3%
Melancia	58.978	1.8%
Amendoim em casca	51.395	1.6%
Milho forrageiro	49.953	1.6%
Cacau (amêndoa)	46.868	1.5%
Laranja	46.724	1.5%

Fonte: Censo Agropecuário, 2006. Elaboração do autor.

As estatísticas deixam claro que poucos produtores têm o preço de suas mercadorias diretamente afetado pelo crescimento da demanda externa, porque vendem domesticamente para a indústria ou para as famílias. Além disso, o fato de produzirem mercadorias de consumo familiar – mandioca, feijão, arroz, milho (e ovos de galinha, porcos, gado de leite e outros que não listamos por falta de estatísticas adequadas) – traz aos olhos uma característica central de muitas das pequenas produções: cultivam gêneros alimentícios destinados ao consumo próprio, ou à subsistência, e simultaneamente vendem o excedente, caso haja. Enfatizo mais uma vez a função de produtora de subsistência e de mercadorias das propriedades agrícolas porque dela derivam importantes relações de produção no campo discutidas adiante.

Nas próximas seções será analisada a relação entre aqueles que efetivamente exportam produtos agrícolas e alimentos – os grandes estabelecimentos rurais e a indústria de alimentos - e os pequenos produtores.

### **3.2.3. Agricultura de exportação e o pequeno estabelecimento rural**

O pequeno produtor engajado em alimentar sua família com os produtos que cultivava, antes de levá-los ao mercado, contrapõe-se aguerridamente a iniciativas que reduzam as condições de subsistência, e também naturalmente a área de seu estabelecimento. E as lavouras dedicadas à exportação no Brasil – soja, cana-de-açúcar e carnes -, nas regiões onde se difundem, reduzem a área destinada ao plantio de alimentos e aceleram a concentração fundiária.

Em primeiro lugar porque o uso de tratores na cana-de-açúcar, na soja e no café impediu o cultivo intercalar de alimentos entre as ruas da lavoura principal típico do regime de colonato predominante na cafeicultura no início do século XX. Com isso, essas lavouras tornaram-se semelhantes à pecuária em um aspecto: onde se difundem, expulsam da terra o trabalhador em regime de parceria, arrendamento, e outras modalidades que permitem a

subsistência. Prado Júnior observou esse movimento nas fazendas de cana-de-açúcar, depois que o embargo dos EUA a Cuba tornou seu cultivo promissor; enquanto muitos analisaram o papel que a pecuária desde a Revolução Industrial inglesa desempenhou na expulsão dos camponeses das terras comuns. À época se dizia que as ‘ovelhas comiam os homens’, criando uma situação em que os arrendatários queriam as terras dos camponeses, mas não seu trabalho, o que deu impulso aos cercamentos (Moore Júnior, 2010, p. 22). No Brasil, a expansão da pecuária na fronteira agrícola levou o Ministério da Agricultura a avaliar, ainda nos anos 1970, que a “pequena produção isolada esta[va] desaparecendo na formação social brasileira” (Castro et al., 1979, p. 79).

Em segundo lugar, porque a cana e a soja são produtos que, atualmente, se cultivam em larga escala, ou seja, em grandes estabelecimentos. No caso da cana, por uma peculiaridade da indústria de açúcar no Brasil, que é a verticalização da cadeia produtiva. Desde a época da colônia os grandes engenhos eram donos da terra que lhe forneciam a matéria-prima, embora a difusão de usinas para o Sudeste depois da Segunda Guerra tenha amenizado em parte esse quadro, com o fornecimento por pequenos proprietários (Ramos e Szmrecsányi, 2002, p. 86). No caso da soja pelo elevado investimento em capital necessário para a colheita, embora também haja exceções como a soja plantada por pequenos produtores no Sul.

De qualquer forma, de uma maneira geral em municípios onde a cana ou a soja se expandem, o pequeno estabelecimento se retrai. Na Tabela 3.5, abaixo, classificamos os municípios brasileiros de acordo com a área dedicada à cultura de soja ou de cana. Chamamos de “municípios produtores de cana” aqueles onde a cana ocupa mais de 50% da área rural; e de “produtores de soja” aqueles onde essa lavoura ocupa mais de 30%. Feita a classificação, comparamos, em cada categoria de município (produtores ou não de soja; produtores ou não de cana), o percentual da área ocupada por estabelecimentos pequenos. O resultado encontrado foi que, na maioria dos estados brasileiros, municípios que produzem cana ou soja têm menos área com pequenos estabelecimentos. Em Alagoas, por exemplo, nos municípios onde se produz cana 15,6% da área rural é ocupada por pequenas propriedades, enquanto naqueles classificados como “não produtores”, em média 32,4% da área rural é ocupada por pequenas propriedades – mais que o dobro. Em Sergipe, municípios canavieiros dedicam 9,27% da área a pequenos estabelecimentos rurais, e os não-canavieiros, 25,23%. Os únicos estados que fogem ao padrão são, no caso da cana, Paraíba, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, e no caso da soja, São Paulo. Nos demais estados onde há municípios com

muita soja ou cana, a pequena produção ocupa menos espaço. É desnecessário argumentar que a redução do pequeno estabelecimento nas regiões canavieiras e de soja não é vista com bons olhos por sindicatos cuja existência depende de pequenos produtores (como veremos na seção 3.3.1, pequenos agricultores familiares, proprietários ou não, constituem parcela importante dos filiados aos sindicatos de trabalhadores rurais). Não importa aqui investigar as relações causais entre a expansão da soja ou da cana e concentração de terras. Não é impossível que a associação seja fortuita. No entanto, basta a associação existir e tornar-se visível à classe política para os sindicatos adotarem uma agenda contrária à agricultura de exportação.

Tabela 3.5 - Percentual da área rural ocupada por estabelecimentos rurais de menos de 20 hectares, por UF e produção agrícola, 2006

% da área rural ocupada por pequenos estabelecimentos em municípios				% da área rural ocupada por pequenos estabelecimentos em municípios			
UF	Produtores de cana*	Demais	Diferença	UF	Produtores de soja**	Demais	Diferença
AL	15,61	32,39	-16,78	PI	2,13	21,18	-19,05
SE	9,27	25,23	-15,95	PR	2,30	18,43	-16,14
RN	9,09	22,83	-13,75	RJ	21,36	33,23	-11,87
PR	6,78	18,56	-11,78	RN	19,86	29,77	-9,91
BA	9,44	20,83	-11,40	RO	3,64	6,45	-2,81
PE	26,06	29,93	-3,87	RR	0,95	2,80	-1,85
AM	1,58	5,05	-3,47	RS	17,61	19,23	-1,62
SP	11,06	13,43	-2,37	SC	5,41	6,01	-0,60
PB	27,68	27,33	0,35	SE	13,00	13,14	-0,14
RJ	17,47	15,82	1,65	SP	4,13	4,05	0,08
ES	25,00	19,22	5,78	TO	6,22	.	.
MG	28,48	17,86	10,62	AC	.	8,89	.
AC	.	8,89	.	AL	.	26,37	.
AP	.	0,61	.	AM	.	4,92	.
CE	.	17,42	.	AP	.	0,61	.
DF	.	6,22	.	BA	.	17,42	.
GO	.	4,11	.	CE	.	19,72	.
MA	.	6,35	.	DF	.	0,21	.
MS	.	0,21	.	ES	.	6,98	.

MT	.	2,01	.	GO	.	27,37	.
PA	.	6,98	.	MA	.	28,73	.
PI	.	14,67	.	MG	.	14,67	.
RO	.	5,89	.	MS	.	16,08	.
RR	.	.	.	MT	.	21,31	.
RS	.	26,47	.	PA	.	.	.
SC	.	28,39	.	PB	.	23,41	.
TO	.	6,75	.	PE	.	6,75	.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Cálculos do autor.

\* Onde a cana ocupa mais de 50% da área rural.

\*\* Onde a soja ocupa mais de 30% da área rural.

Sendo dispensado do cultivo quando não consegue se capitalizar – comprar um trator, construir um barracão, arrumar as cercas -, o pequeno produtor não é afetado pela valorização da mercadoria, mas não passa incólume pelas alterações no preço da terra, seu meio de produção. Os efeitos da valorização da terra são opostos para o pequeno proprietário e o pequeno produtor em terra alheia. O proprietário que arrenda suas terras para a usina ou a vende pode se beneficiar com o crescimento da lavoura de exportação. Por outro lado, a valorização do imóvel incentiva a expulsão de posseiros e parceiros das áreas adequadas à produção principal e eleva o valor da renda cobrada de arrendatários e parceiros no cultivo da terra alheia. No primeiro caso o pequeno agricultor prospera, ainda que arrende ou venda suas terras e deixe de ser ‘agricultor’, como tem ocorrido com pequenos proprietários no estado de São Paulo, mas para os demais as condições de subsistência se estreitam.

Dessa forma, *nas localidades onde a pecuária, a cana ou a soja, nossos principais produtos primários de exportação, ganham espaço, se reduzem as áreas destinadas à produção de subsistência, tanto por produtores cultivando estabelecimentos próprios quanto alheios. Pequenos proprietários podem se beneficiar com a valorização da terra, mas os pequenos produtores nas demais condições perdem com a expansão das exportações.*

Obviamente a erradicação da pequena produção de subsistência coloca um problema para os grandes estabelecimentos que utilizam mão-de-obra por ocasião da colheita: deixam eles de encontrar nos pequenos estabelecimentos força de trabalho prontamente disponível. Mas, em um país com tantas diferenças regionais e sociais como o Brasil, esse obstáculo tem sido contornado, desde os anos 1970, quando se acentuou a concentração fundiária nas regiões de cana, pela ‘importação’ de mão-de-obra de regiões mais pobres ou pelo

recrutamento de cortadores nas periferias das cidades próximas às usinas (Alves, 2007). Data desse período a proliferação dos trabalhadores ‘bóias-frias’, ou volantes, que residiam na periferia de pequenas cidades e viajavam diariamente no período da colheita (Graziano da Silva, 1997), assim como o crescimento da migração sazonal para o corte da cana.

Os defensores do agronegócio, da grande lavoura de exportação, sabem da divisão de interesses no interior da categoria de “pequenos produtores” e usam-na politicamente. Desde 1993, os grandes produtores apoiam a destinação exclusiva de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural<sup>45</sup> a agricultores familiares<sup>46</sup> pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A posição é assumida tanto pela bancada ruralista no Congresso, como demonstrou Victor Acselrad (2013), como pelas associações de classe, com destaque para a Associação Brasileira do *Agrobusiness* (ABAG)<sup>47</sup>. Os recursos da agricultura familiar, diga-se de passagem, não chegam àqueles que, por falta de acesso a terra, não são agricultores – os “sem terra”. Embora as linhas do Pronaf estejam abertas a proprietários, posseiros, arrendatários e parceiros, elas se concentram no primeiro grupo pelas garantias patrimoniais que podem oferecer. Assim, ao apoiar e cooptar os proprietários pequenos, alguns dos quais devido à legislação corporativista filiam-se aos Sindicatos dos *Trabalhadores Rurais*, o agronegócio enfraquece o número dos que defendem a bandeira da reforma agrária e converte Sindicatos de *Trabalhadores Rurais* em bastiões da defesa da propriedade, por paradoxal que possa soar.

A ação foi clara e transparente em São Paulo, onde é grande o número de pequenos proprietários que arrendam terras para usinas de cana. Nos anos 1980, quando houve a ‘revolta’ de Guariba, em que cortadores de cana ocuparam o centro da cidade e colocaram abaixo um prédio da companhia de água em protesto contra a elevação no custo de vida e a deterioração das condições de trabalho (Alves, 1991; Graziano da Silva, 1997), a Federação dos *Trabalhadores Rurais* do Estado de São Paulo (Fetaesp) combatia a monocultura, na

---

<sup>45</sup> A política de crédito rural foi criada em 1965, pela Lei 4.829, com destinação exclusiva de recursos públicos e privados de diversas fontes, a juros controlados, para atividades agrícolas, agropecuárias e agroindustriais (Acselrad, 2013, p. xxiv).

<sup>46</sup> A categoria legal de propriedade familiar foi criada pelo Estatuto da Terra, de 30 de novembro de 1964. Segundo o dispositivo legal, a propriedade familiar era “estabelecimento de área mínima que, direta e pessoalmente cultivada pelo lavrador e sua família, ou eventual ajuda de terceiros, garante-lhes a subsistência, progresso social e econômico” (Bruno, *apud* Acselrad, 2013, p. 27). Victor Acselrad (2013, p. 100) afirma que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi lançado em 1996, logo depois do massacre dos trabalhadores rurais sem-terra que deu maior visibilidade à questão. Lançado pelo Decreto n. 1.946/96, o Pronaf substituiu o pré-existente Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), vigente nos dois anos antes. Desde 2003, aumentou sua focalização nos pequenos produtores.

<sup>47</sup> Discutida com maior detalhe na seção 3.3.

época sinônimo de “cana-de-açúcar”, que reduzia a área destinada à subsistência porque impedia o plantio de alimentos entre as ruas da lavoura principal. Entre as propostas da campanha salarial de 1986 estavam a destinação exclusiva de terras, nas lavouras de cana, a gêneros de subsistência e a proscricção do uso de herbicidas e colheitadeiras que impediam o cultivo intercalar de alimentos (Graziano da Silva, 1997, p. 186). Hoje o atual presidente da Fetaesp, Braz Bertini, integra o Conselho Superior do Agronegócio da Fiesp e defende publicamente a “importância do agronegócio”, que continua reduzindo a área destinada à subsistência. No site da organização, em vez de reforma agrária, como defendia a Fetaesp nos anos 1980 e como continua defendendo a Contag, confederação à qual se filia, a Fetaesp apoia o Programa Nacional de Crédito Fundiário, pelo qual “os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra podem comprar um imóvel rural por meio de um financiamento”, desde que o pretendente comprove experiência de 5 anos na agricultura, vise uma propriedade não passível de desapropriação e o proprietário esteja de acordo com a transação.<sup>48</sup> A conversão da Fetaesp a uma posição contrária inclusive à da Contag, à quem se filia, levou os trabalhadores assalariados a criarem uma nova organização, a Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), exclusiva de assalariados, e deixou o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST) sem apoio dos sindicatos “oficiais” de trabalhadores. Essas associações serão descritas com maior detalhe na seção 3.3.1

#### **3.2.4. Indústria de alimentos e a pequena produção**

Nem só de subsistência vivem os pequenos produtores; e nem sempre a expansão do capitalismo os expulsa do campo. Paul Singer (1988, p. 18) identificou, em estudo com plantadores de tabaco de Santa Cruz, no Rio Grande do Sul, que as indústrias tabagistas distribuíaam as sementes aos agricultores; os instruíaam sobre as técnicas ideais de cultivo; e definiam unilateralmente o preço do fumo, devido à posição oligopsônica. Ao final, sobrava ao agricultor “um salário muito baixo, porque o camponês tem poucas alternativas e faz

---

<sup>48</sup> Site da Fetaesp, disponível em <<http://www.fetaesp.org.br/fetaesp/index.php/politica-agraria/pncf>>. Acesso em 09/11/2013.

tremenda questão de continuar um camponês independente”. Liedke (1977) calculou que a remuneração dos produtores de tabaco, também no Rio Grande do Sul, era 31% inferior ao nível de subsistência da força de trabalho familiar (*apud* Castro *et al.*, 1979, p. 114–115). Assim, a pequena produção familiar permitia que indústria pagasse um ‘salário’ que, em outras situações, seria insuficiente para reproduzir a força de trabalho, porque os gêneros de subsistência cultivados pelo agricultor lhe permitiam vender sua mercadoria a um preço irrisório. Singer sugere que relações desse tipo existam na produção de tomates, uvas, leite, galinhas e outras.

Essa forma de relação entre agroindústria e pequena produção, possível apenas porque a terra fabrica simultaneamente mercadorias e subsistência, em certas condições permite que a pequena produção resista à expansão do capitalismo no campo, como concluiu o estudo de Castro:

Contrariamente ao que se poderia acreditar, as empresas multinacionais agroalimentícias, ao menos as que conhecemos da Europa, não buscam, senão excepcionalmente, produzir por seus próprios meios as matérias-primas de que necessitam; dessa forma, uma empresa como a Nestlé não se preocupou jamais em adquirir plantações de café ou cacau, nem jamais em produzir o leite que transforma. Em relação à Unilever, a produção de oleaginosas, fonte da matéria prima gordurosa (azeite e margarina), jamais deixou de ser apenas uma parte insignificante de suas atividades (Castro *et al.*, 1979, p. 114).

Ingenuidade supor que a ‘exploração’ do trabalhador, implícita no subpreço da mercadoria, baste para mobilizá-los em torno da mudança – levar à ‘revolução camponesa’, nos termos de Barrington Moore Júnior (2010), ou simplesmente organizá-los *contra* a expansão dos mercados para o cigarro. É esse autor que, embora estudando momentos completamente distintos, chama a atenção para o fato de que as obrigações do camponês com relação aos senhores e à Igreja provavelmente eram vistas pelo primeiro como mais ou menos proporcionais ao serviço das armas e da religião prestados pelos nobres e clérigos. Da mesma forma, é bem provável que os pequenos agricultores agradeçam diariamente pela existência da indústria na região, que lhes complementa o sustento.

No entanto a indústria, quando na posição de única compradora, bloqueia os efeitos benéficos que uma expansão de mercados poderia trazer para o produtor rural. O crescimento na demanda pela mercadoria final – o ‘cigarro’, no caso acima – não eleva o preço do tabaco na mesma magnitude, porque o poder de negociação dos agricultores frente à indústria é nulo,

reduzindo também o efeito que a exportação poderia ter sobre o preço da terra. *Em suma, os pequenos produtores rurais não têm incentivos para apoiar a abertura de novos mercados para produtos alimentícios quando fornecem matéria-prima para monopólios ou oligopólios.*

Duas qualificações devem ser feitas à afirmação anterior. Primeiro, mesmo que o impulso das exportações não se transmita cadeia abaixo, a indústria pode manter relações com o agricultor que amenizem o conflito de interesses. No Sudeste e no Sul, por exemplo, a indústria de alimentos integra mecanismos de concessão de garantias e aval aos empréstimos contratados pelos agricultores junto a bancos privados, o que barateia o crédito ao produtor rural (Abramovay e Veiga, 1999, p. 30; Acselrad, 2013, p. 137) e, muito frequentemente, capta seu apoio para políticas advogadas pela agroindústria. Nada impede, igualmente, que setores exportadores busquem meios políticos de amenizar o conflito de interesses abaixo da cadeia produtiva, com o objetivo de fortalecer o setor. Essa é a principal tarefa da ABAG – amenizar os desequilíbrios no interior das cadeias produtivas -, expressa na “missão” da associação:

**buscar o equilíbrio nas cadeias do agronegócio**, de modo a valorizá-las, ressaltando sua fundamental importância para o desenvolvimento sustentado do Brasil. A consequência de nossos esforços deverá ser a liderança global brasileira na oferta, de forma competitiva, dos produtos agroindustriais.<sup>49</sup>

Alinhado com esse propósito Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura, um dos fundadores da ABAG, e atualmente diretor do Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (GV Agro), tem fomentado pesquisas que identifiquem os pontos de conflito nas cadeias do agronegócio. Os conflitos, inclusive, podem ser levados a Câmaras de Arbitragem da associação (Bruno, 2009, p. 144). Com essa estratégia a ABAG busca eliminar resistências dos pequenos produtores à integração do estabelecimento às cadeias produtivas da indústria de alimentos, um passo crucial para a modernização do campo, pela adoção de técnicas de plantio, cultivo e gerenciamento geralmente requisitadas pela indústria compradora. Como

---

<sup>49</sup> Site da ABAG. Disponível em <<http://www.ABAG.com.br/index.php?mpg=01.01.01>>. Acesso em 16/12/13.

veremos adiante, a ABAG reúne as principais forças modernizantes do campo brasileiro atualmente.

Em segundo lugar, se por algum motivo os agricultores se fortalecem frente à indústria na negociação dos preços, e assim se apropriam de uma fatia maior da renda das exportações, podem se ver como beneficiários da abertura de novos mercados. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, por exemplo, pequenos proprietários são fornecedores de cana para as usinas e engenhos, ao contrário do que acontece no Nordeste, onde as próprias usinas são as donas da terra. Em São Paulo, desenvolveu-se uma câmara para a determinação do preço da matéria-prima, a Consecana, formada por representantes dos usineiros (ÚNICA) e dos produtores (Orplana). A remuneração para os plantadores se baseia na quantidade de sacarose disponível na matéria prima e no preço do etanol e do açúcar vendido pela usina. Assim a indústria se protege dos riscos do clima e o produtor se apropria de elevações no preço do produto final.<sup>50</sup> Nesse caso, pequenos produtores ganham com a expansão dos mercados para o açúcar.

Para colocar a questão em termos teóricos, o apoio de pequenos produtores à expansão dos mercados externos, nas regiões do Brasil em que ocorre, não resultou do funcionamento natural do mercado, entendido como “natural” a competição entre indivíduos e firmas em busca da renda. Ao contrário, as coalizões se formaram quando, por algum mecanismo, os efeitos da competição foram suspensos, regulados ou houve alguma outra forma de incentivo. Em São Paulo, criou-se uma câmara para a determinação não concorrencial do preço da cana-de-açúcar que permitiu aos agricultores se apropriarem de parte da renda das exportações; enquanto em todo o país as lideranças do agronegócio buscaram amenizar os conflitos de interesses no interior das cadeias produtivas, rompendo resistências à cooperação.

### **3.2.5. Pequena produção autônoma**

Pesquisadores do Centro de Pós Graduação em Desenvolvimento Agrícola, em estudo encomendado pelo Ministério da Agricultura no final dos anos 1970, haviam identificado uma

---

<sup>50</sup> Sobre a determinação do preço no mercado da cana, ver: <http://www.unica.com.br/consecana/>. Sobre a história da indústria da cana, ver Ramos e Szmerecsányi (2002).

série de pequenas propriedades cujas mercadorias eram vendidas a centros urbanos e que se mantinham relativamente autônomas frente à evolução da agroindústria (Castro *et al.*, 1979, p. 81–82). São os produtores de gêneros destinados ao “consumo das famílias” na Tabela 2.3, seja pela venda direta ao consumidor ou através de intermediários: ovos de galinha, leite de vaca, mandioca, e outros produtos da lavoura, como feijão, cebola, arroz.

Os preços das mercadorias, nesses casos, são definidos em um ambiente competitivo e muito instável, já que a oferta depende dos caprichos do clima. Competitivo porque não há, como entre os agricultores que fornecem à indústria, empresas que eliminem a disputa entre compradores no lado da demanda. E instável porque, de tempos em tempos, quando a colheita é boa, os agricultores disputam entre si os consumidores que não compram mais quando o preço cai, deprimindo acentuadamente a renda de quem vende. Os economistas chamam essa característica de ‘baixa elasticidade-preço da demanda’: o consumo não aumenta com a queda nos preços e, por isso, a renda dos produtores oscila muito com variações na oferta, o que se resume no ditado ‘uma boa colheita é péssimo para os agricultores’.

Esses produtores suportam em alguma medida as oscilações no preço porque, mais uma vez, a terra garante parte da subsistência. Mas é comum que mantenham algum tipo de relação de trabalho fora do estabelecimento, seja como assalariado na cidade ou em outras propriedades, como os migrantes para a colheita da cana, ou como parceiros e rendeiros em propriedades maiores. A autonomia das pequenas produções frente às grandes será tanto maior, segundo Castro (1979), quanto mais excedentes comercializáveis lhe permitirem produzir a fertilidade do solo e a extensão das terras. Ao contrário do que argumentam alguns, a pequena propriedade é mais produtiva do que a grande, mas nem sempre pode alimentar uma família porque é pequena, pouco fértil ou não tem acesso a crédito para custeio.<sup>51</sup>

Sendo o preço dos seus produtos pouco afetado pelas exportações e vivendo sob grandes oscilações de renda, os pequenos produtores buscam, sobretudo, garantir um preço mínimo nos períodos de excesso de produção. A essa conclusão chega um importante ramo da

---

<sup>51</sup> “A Renda Total por hectare demonstra que a agricultura familiar é muito mais eficiente que a patronal, produzindo uma média de R\$ 104/ha/ano contra apenas R\$ 44/ha/ano dos agricultores patronais. A maior eficiência da agricultura familiar sobre a patronal ocorre em todas as regiões brasileiras. No Nordeste, os agricultores familiares produzem em média R\$ 70/ha contra R\$ 37/ha dos patronais, no Centro-Oeste produzem uma média de R\$ 48/ha contra R\$ 25/ha dos patronais. Na região Sul, os agricultores familiares produzem R\$ 241/ha contra R\$ 99/ha dos agricultores patronais. Na região Norte, os agricultores familiares obtêm uma média de R\$ 52/ha de Renda Total, valor quase cinco vezes superior à dos agricultores patronais, que obtêm uma média de apenas R\$ 12/ha/ano.” (Guanziroli *et al.*, 2000, p. 21).

antropologia econômica, que acredita serem os pequenos produtores acima de tudo avessos ao risco. A citação de Scott (1976) feita por Abramovay (1989) não deixa dúvidas:

vivendo próximo da subsistência e sujeito às oscilações do tempo e às pressões exteriores, não há espaço na família camponesa para o cálculo da maximização do lucro da economia neoclássica. Tipicamente, o lavrador busca evitar o malogro que vai arruiná-lo, do que tentar um grande e arriscado resultado. O camponês, portanto, procura assegurar uma renda mínima, em vez de buscar ganhos expondo-se a riscos, e esta preocupação com segurança explica seu comportamento agrônômico na escolha de sementes, no plantio em faixas diferenciadas de terra, na intensificação do uso do trabalho familiar e, em geral, na aversão a políticas de modernização (Scott, 1976, p. 9, *apud* Abramovay, 1989, p. 261–262).

Nesse caso, a política preferida dos pequenos produtores autônomos seriam políticas de preço mínimo, ou de renda mínima na visão de Scott (1976), pelos quais o governo se compromete, através de um esquema de compras e estoques, a estabilizar o preço do produto agrícola. Tendo um mínimo para a subsistência, o assalariamento eventual de algum membro da família se tornaria uma opção, não uma necessidade. No Brasil, a política de abastecimento (e estabilização de preços) historicamente foi coordenada pelo Ministério da Agricultura e implementada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Recentemente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) encarregou-se de programa similar, mas exclusivo à agricultura familiar, o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar. A distribuição de prerrogativas do Ministério da Agricultura, reduto dos agroexportadores, para o MDA foi alvo de críticas de André Nassar<sup>52</sup>, presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), que representa os exportadores agrícolas.

Para que a estabilização de preços tenha eficácia, no entanto, é necessário que o governo controle as importações. Do contrário, diante de um excesso de mercadorias importadas o controle da oferta por meio de aquisição de estoques pela Conab poderia ter um custo fiscal praticamente infinito. Por isso, como será discutido com maiores detalhes adiante, nas negociações da Rodada Doha da OMC, lançada em 2001, os ‘agricultores familiares’<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ver, a esse respeito, matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo* no dia 19/01/2011, intitulada “O MDA maior que o Mapa?”.

<sup>53</sup> De acordo com definição do INCRA e da FAO, usadas para organizar as estatísticas coletadas pelo Censo Agropecuário, “a agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais: a) a **gestão** da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a **maior parte** do **trabalho** é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a **propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra)** pertence à família e é em seu interior que

sempre defenderam uma posição clara do governo brasileiro em favor da adoção de salvaguardas especiais para Países em Desenvolvimento – mecanismo atualmente em negociação que permitiria elevar temporariamente os impostos de importação em casos de ‘surtos de importação’ de produtos agrícolas – assim como defendem países com grande parte da população no campo, como China e Índia, que integram o G-33. Embora o governo brasileiro tenha incorporado esse mecanismo nas propostas do G-20, que simultaneamente demanda maior liberalização no comércio agrícola pelos Países Desenvolvidos, no impasse de 2008 os representantes brasileiros aceitaram salvaguardas pífias em troca de maior abertura nos Países Desenvolvidos. Não faltaram críticas por parte dos pequenos agricultores e dos Países em Desenvolvimento do G-20, como China e Índia, de que o equilíbrio da posição brasileira na OMC havia pendido para o ‘agrobusiness’.

São os “produtores autônomos” os principais adversários do agronegócio, e não os fracos assalariados rurais ou mesmo os pequenos produtores integrados a cadeias produtivas. Desde meados dos anos 1980, lideranças rurais reuniram forças da indústria, das finanças, da academia, do Estado em torno de um novo projeto de modernização da agricultura, distinto da modernização dos anos 1960-70 porque adaptado à ordem internacional liberal. Nos anos 1980, a proposta foi colocada na forma de uma “aliança para a agricultura”, e nos anos 1990 consolidou-se na fundação da ABAG. A principal batalha do grupo é pela profissionalização, modernização da agricultura, que envolve considerar o estabelecimento rural uma empresa orientada pelo lucro, mais do que à garantia do sustento. Entre outras coisas, o propósito se expressa na forte pressão para que pequenos produtores se “integrem” às cadeias do agronegócio, e para que o governo não mantenha políticas de reserva de mercado que, sustentando agricultores improdutivos, sirvam de escusa para Países Desenvolvidos manterem políticas agrícolas protecionistas, como o controle quantitativo de importações ou políticas de absorção de excedentes. Politicamente, a atuação ocorre nas duas direções: pressionam o governo para que, expondo os produtores, os forcem a integrar-se à indústria; e pressionam os produtores para que, se integrando à indústria, abandonem demandas ‘retrógradas’, como a distribuição de terras, e tenham uma participação maior na renda gerada na cadeia. Na seção seguinte será analisada a atuação política dessa coalizão.

---

se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.” (Guanziroli *et al.*, 2000, p. 8). Note-se que o conceito usado para a identificação estatística do estabelecimento familiar, não é exatamente igual a sua categoria legal, utilizada para fins de políticas públicas.

### 3.3. Associativismo no campo

Organizações mobilizam recursos materiais, políticos, humanos em torno de propósitos específicos. Da mera existência de organizações, portanto, supõe-se que a sociedade seja dividida em classes com propósitos e interesses distintos. Mas não se deve supor que a constelação de associações existentes espelhe fielmente a distribuição de interesses sociais. Muitas delas existem hoje porque existiram ontem, ou simplesmente porque determina a lei. Os interesses, portanto, acomodam-se às associações existentes e as disputam, especialmente quando têm acesso garantido a fontes de recurso.

No Brasil a luta de classes organizou-se, desde Vargas, em organizações sindicais com recursos exclusivos coletados via Estado e com regras de afiliação também definidas legalmente. A tais associações foi dado o monopólio de representação nas relações de trabalho, em negociações coletivas, e também em certas burocracias do Estado. Os interesses na política de comércio exterior, contudo, ou foram defendidos através das associações existentes ou por meio de organizações especificamente construídas para esse propósito, quando mudanças estavam em curso.

A esse respeito, há uma diferença marcante entre associações trabalhistas e patronais. Os empresários têm fundado organizações especificamente voltadas à agenda do comércio exterior e das reformas estruturais, quando tais questões foram colocadas sobre a mesa pelo governo. Em 1989, por exemplo, cerca de 40 empresários criaram o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) para formularem propostas sobre as reformas estruturais em curso; em 1996 membros da Confederação Nacional da Indústria (CNI) criaram a Coalizão Empresarial Brasileira com o intuito de influenciar as negociações de livre-comércio; e em 2003 produtores de carne, de açúcar e representantes do agronegócio fundaram o Icone. Em todos os casos, as associações agremiaram interesses que, no modelo corporativo, estariam compulsoriamente representados pela CNI ou Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e pelas federações estaduais, fadadas à contradição interna que pode paralisar organizações. A partir dos anos 1990 empresários se organizaram em associações de classe, ou grupos de pressão, porque reformas do Estado alteraram o padrão de acesso direto às burocracias conhecido como “policentrismo de acesso” (Lima Jr. e Lima, 1987),

“corporativismo bifronte” (O’Donnel, 1981), “corporativismo bipartite” (Diniz e Boschi, 1991) ou “anéis burocráticos” (Cardoso, 1982), fechando a arena pública à participação do capital. Incentivos econômicos para buscar reabrir o Estado, com a abertura econômica, não faltaram.

Os trabalhadores, por sua vez, têm se engajado menos na criação de associações especificamente voltadas à política de comércio exterior. No intenso processo de mobilização trabalhista que se seguiu ao lançamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 1994, os trabalhadores se fizeram representar pelas centrais sindicais – Central Única dos Trabalhadores (CUT), Contag, Central Geral dos Trabalhadores (CGT) - ou por organizações por elas integradas, como a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) ou Aliança Social Continental (ASC). Posso aventar algumas explicações para o apego do movimento trabalhista ao sistema corporativo. Em geral, os meios materiais de que dispõem trabalhadores para se organizarem são mais escassos. Fora do sistema corporativo, que lhes provê recursos, estrutura e acesso ao aparelho do Estado, os trabalhadores teriam mais dificuldade de se fazer notar. Além disso, o ideal de classe de alguma forma restringe a fragmentação das organizações, taxados que são os que buscam caminho próprio de ‘sectários’. Por fim, como na política de comércio exterior os interesses dos trabalhadores da indústria em setores específicos tendem a convergir com os patronais, como desenvolveremos no capítulo seguinte, a tarefa de obstruir ou avançar certas agendas é deixada ao segundo. Schattschneider (1935, cap. 3), supondo que na indústria os trabalhadores teriam interesses semelhantes aos empresários na legislação aduaneira, também notou uma mobilização infinitamente menor de sindicatos trabalhistas nas audiências públicas perante o Congresso do que das associações patronais.

A tendência dos trabalhadores a manifestarem seus interesses em comércio exterior na estrutura corporativa torna essas associações alvo de disputas entre frações de classe com interesses heterogêneos, como os que delineamos na seção anterior.<sup>54</sup> Esse problema é especialmente grave no sindicalismo rural, que comporta interesses muito distintos devido às peculiaridades de cada forma de trabalho exercido sobre a terra. A agricultura familiar, por exemplo, que desde 1993 se tornou beneficiária exclusiva de determinadas linhas de crédito

---

<sup>54</sup> Não vou discutir a adequação ou inadequação da legislação sindical corporativa para a organização de trabalhadores em geral, largamente tratada por grandes autores como Adalberto Cardoso, Leôncio Martins Rodrigues, Armando Boito Jr., mas tão somente seus efeitos sobre os interesses *na política de comércio exterior*.

rural (Acsehrad, 2013), é uma grande empregadora de mão-de-obra assalariada. Em 1995 contratou quase um milhão de trabalhadores temporários, número superior ao contratado pela agricultura patronal (Guanziroli *et al.*, 2000, p. 21).<sup>55</sup> A relação empregador-empregado é naturalmente tensa, mas ainda assim muitos agricultores familiares, pela extensão da propriedade, se filiam aos mesmos sindicatos que seus empregados. Em São Paulo, onde é grande o número de cortadores de cana, os assalariados criaram a Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), alegando que a presença de pequenos proprietários na Contag, que pelo sistema corporativo brasileiro têm monopólio de representação dos trabalhadores, enfraquece a luta dos assalariados. Nesse estado, grande parte das pequenas propriedades arrenda suas terras para a produção de cana, motivo pelo qual não endossam uma estratégia contrária à liberalização do comércio.

Heterogeneidade de interesses não é o mesmo que fraqueza política – pode inclusive indicar uma coalizão que conseguiu reunir atores diversos. Mas as associações patronais, especialmente a ABAG, sabendo das contradições internas às associações trabalhistas, têm eficazmente atuado para fomentar o dissenso entre os trabalhadores e assim obstruir um posicionamento único sobre a política de comércio exterior. Nesse caso as disputas internas podem facilitar a cooptação de grupos por outro bloco hegemônico que, de fato, se fortalece com a disputa interna. Como diz a máxima política: “dividir para reinar”.

Nas linhas seguintes é apresentado um breve histórico do sindicalismo no campo, importante para que saibamos quais organizações estão à frente dos interesses dos trabalhadores rurais nas negociações de livre comércio, assim como as contradições que devem enfrentar.

---

<sup>55</sup> O estudo da FAO e do INCRA ressaltam que, apesar do número absoluto elevado, quando se considera o total de *horas* trabalhadas no estabelecimento, por familiares e empregados, os estabelecimentos da agricultura familiar contratam apenas 4% da mão-de-obra, contra 78,5% dos patronais. Em outros termos, a força de trabalho nos estabelecimentos do primeiro tipo é recrutada sobretudo entre a própria família (Guanziroli *et al.*, 2000, p. 21) devido ao curto período em que os empregados são contratado. Essa ressalva, contudo, não elimina a contradição entre ‘empregados’ e ‘patrões’ para os 980 mil contratados temporariamente por essas famílias rurais.

### 3.3.1. Trabalhadores rurais

Os marcos da organização trabalhista no campo datam das décadas de 1960 e 1970, quando o Estado notou que o padrão de exploração da terra poderia obstruir a industrialização e tentou remediá-lo. Em 1963, pelo Estatuto do Trabalhador Rural, que determinou a criação da Contag<sup>56</sup> e definiu regras de enquadramento sindical que até hoje suscitam controvérsias; em 1971, pela regulamentação dos convênios entre o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural e os sindicatos, com o objetivo de fortalecer “os Sindicatos Rurais, já com propósitos de prestação de serviços e não apenas com propósitos reivindicatórios” (Novaes, 1991, p. 178).

O Estatuto definiu que “trabalhador rural”, para efeitos da lei, seria “toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro”.<sup>57</sup> À época, Caio Prado Jr. (2000, p. 145) advertiu que ficariam à margem da lei os trabalhadores em relação de parceria, “que embora dentro do estrito formalismo jurídico [...] não [fossem] propriamente empregados, [constituíam] de fato, na maior e principal parte dos contratos de parceria verificados na agropecuária brasileira, legítimos empregados, e portanto com direitos idênticos a outros quaisquer empregados assalariados ou semi-assalariados”. Em 1971, as regras de enquadramento sindical foram expandidas na direção sugerida por Prado Jr., mas com o cuidado por parte do governo de incluir também nos sindicatos grupos que pudessem abrandar seu caráter reivindicatório. Determinou-se que as organizações sindicais filiassem (i) trabalhadores rurais em relações trabalhistas diversas, como parceria e meação; e (ii) agricultores familiares, ainda que contratassem eventualmente trabalhadores, desde que com propriedade inferior a 2 módulos rurais.<sup>58</sup> Essa alteração, que permanece até hoje com

---

<sup>56</sup> O Estatuto do Trabalhador Rural, de março de 1963, basicamente reafirmou, na sua parte sindical, a Portaria 355-A do Ministério do Trabalho e Previdência Social, de 20/11/1962. A fundação da Contag, por sua vez, estava prevista em portaria ainda anterior, número 209-A, de 25/06/1962. Sobre a história do movimento dos trabalhadores rurais à época da fundação da Contag, ver obra de Luiz Flávio Carvalho Costa (1996).

<sup>57</sup> Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963, Art. 2º.

<sup>58</sup> Decreto-Lei n. 1.166, de 15 de abril de 1971:

“Art 1º Para efeito do enquadramento sindical, considera-se:

I - trabalhador rural:

a) a pessoa física que presta serviço a empregador rural mediante remuneração de qualquer espécie;

pequenas mudanças de redação,<sup>59</sup> ao mesmo tempo em que colocou classes com grande potencial de luta no movimento sindical, como os meeiros, incorporou ao sindicalismo a controversa categoria de “pequenos proprietários familiares”, que contratam trabalhadores ocasionalmente. Por fim, determinou o Estado que os sindicatos fornecessem alguns serviços à população – aposentadoria, pensões, auxílio-funeral -, que na visão de críticos fortaleceu seu viés assistencialista. Consta dos anos 1970 o registro do maior número de STRs existentes em 1989 (Cardoso, 1999b, p. 47).

Assistencialista ou não, a determinação para que previdência, seguro saúde, crédito rural e outros serviços públicos fossem prestados a pequenos agricultores, assalariados e demais homens do campo tornou os sindicatos rurais organizações conservadoras, no sentido de estarem ocupadas, pelo menos majoritariamente, por grupos empenhados em reproduzir ordem social vigente, exatamente como pretendiam os líderes da modernização conservadora – garantir a ‘ordem’ para que o ‘desenvolvimento’ seguisse seu rumo.

Mas a própria modernização minou o modelo representativo construído para ordená-la. A partir dos anos 1970, com a mecanização da agricultura, a expulsão de trabalhadores da terra e o acirramento dos conflitos, a acomodação de novos interesses tornou-se uma tarefa cada dia mais difícil e a contestação da estrutura sindical vigente, uma constante. Até o início dos anos 1980 as contradições foram equilibradas com certa habilidade pela Contag, na figura do seu presidente José Francisco da Silva. Mas em 1985, quando representantes de novos movimentos do campo foram a Brasília, no IV Congresso da Contag, protestar contra os desmandos feitos por grupos financiados pela política agrícola do Estado, ficou claro que a diretoria se alinhava às diretrizes da Nova República para o campo, vista pela maioria como a responsável pelas ranhuras na sociedade promovidas pela modernização. Muito embora um coro argumentasse que o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), lançado na ocasião

---

b) quem, proprietário ou não, trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros

II - empresário ou empregador rural:

a) a pessoa física ou jurídica que tendo empregado, empreende, a qualquer título, atividade econômica rural;

b) quem, proprietário ou não e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área igual ou superior à dimensão do módulo rural da respectiva região;

c) os proprietários de mais de um imóvel rural, desde que a soma de suas áreas seja igual ou superior à dimensão do módulo rural da respectiva região.”

<sup>59</sup> Lei nº 9.701, de 1998.

pelo governo Sarney, era mais uma estratégia para arrefecer o conflito no campo ou para deslocar os insatisfeitos para regiões distantes da acumulação de capital no país, José Francisco da Silva apoiou a iniciativa. A intenção governamental de desmobilizar os militantes do IV Congresso, lançando um programa cujo lema era “homens sem terra para uma terra sem homens”, tornou-se clara para os ‘rurais’ nos anos seguintes quando os recursos anunciados não foram empenhados. Há um debate grande sobre o alcance e as intenções do PNRA, especialmente porque foi formulado por lideranças realmente comprometidas com a reforma agrária<sup>60</sup>, mas independentemente de ter ou não sido um avanço em direção à reforma, o fato é que gerou deserções no movimento de trabalhadores do campo. Na avaliação de Regina Reyes Novaes (1991), era a reforma agrária que dava unidade à Contag, a despeito da grande heterogeneidade de movimentos internos à organização.

O apoio da Contag à política oficial levou muitos movimentos a romperem com a Confederação. José Francisco da Silva tentou recolocar a posição oficial da Contag, mas os movimentos paulatinamente dividiram-se em novas frentes de luta. Alguns recorreram à CUT, que em 1986 realizava seu II Congresso, haja vista que na época José Francisco se alinhava à CGT. Ali se criou a Secretaria Nacional dos Trabalhadores Rurais, convertida em 1988 em Departamento, com maior folga orçamentária, política e administrativa. Na CUT repetiu-se a controvérsia – aceita-se ou não “pequenos proprietários”? -, mas prevaleceu a tese de que a CUT, sendo uma central “classista”, orientada à luta de classes, deveria buscar apoio de todos que sofrem com a grande propriedade, inclusive os pequenos proprietários.<sup>61</sup> A Contag, por sua vez, incorporou lideranças de Sindicatos de Trabalhadores Rurais alinhados às causas dos assalariados bóias-frias, enquanto na diretoria existiram condições políticas para tanto. Mesmo com as mudanças, sempre pesou contra a Contag e contra os sindicatos oficiais criados sob o Estatuto do Trabalhador Rural a acusação de resistirem à agenda da reforma agrária e dos trabalhadores temporários.

Em São Paulo, onde é comum pequenos proprietários contratando safristas e fornecendo cana à indústria sucroalcooleira, foi difícil equilibrar os interesses contraditórios de assalariados e donos de terra nas associações de cúpula. Quando os rurais bóias-frias encontraram resistências na confederação oficial (Fetaesp) à luta pela melhoria das condições de trabalho, depois de 1988, alguns dirigentes lideraram a construção da Federação dos

---

<sup>60</sup> Para uma análise do I PNRA, ver texto de Regina Bruno e Abdias Vilar de Carvalho (2009).

<sup>61</sup> A controvérsia levou à publicação de uma série de artigos na revista Teoria e Debate. Entre eles, dois especialmente importantes são o de Regina Reyes Novaes (1989) e de Paulo de Tarso Venceslau (1989).

Empregados Rurais *Assalariados* do Estado de São Paulo (Feraesp), que se tornaria um ponto de chegada para muitos sindicatos de trabalhadores em regiões canavieiras, onde o trabalho assalariado sazonal é a mais importante forma de exploração da terra. A Constituição de 1988, ao dispensar o reconhecimento do Ministério do Trabalho para a criação de sindicatos, viabilizou a fundação da Feraesp. Em alguns sindicatos, bastaria a alteração do estatuto para sua filiação à nova federação (Alves, 1991, p. 258; Graziano da Silva, 1997). A Feraesp filiou-se à CUT, embora critique a “hegemonia” dos pequenos proprietários, ou agricultores familiares do Sul do país, no Departamento dos Trabalhadores Rurais da central. Também a Contag, inicialmente alinhada à CGT, filiou-se à CUT a despeito de críticas internas à central.

Por fim, ainda em 1984 os trabalhadores rurais sem terra criaram seu próprio movimento, paralelo à Contag - o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) - que teve um papel central no governo Sarney, ao pressionar com ocupações a retomada da agenda de reformas pré-regime militar, e que se tornaria o líder das mobilizações em prol da Reforma Agrária.

Assim, o MST, a CUT e a Contag são organizações ocupadas e disputadas por diferentes frações de trabalhadores rurais – desde pequenos proprietários do Sul e Sudeste, sob o título de agricultores familiares – até posseiros do Acre. Foram essas organizações que articularam a posição dos trabalhadores rurais nas negociações comerciais da OMC lançadas em Doha, no Qatar, em 2001. Nenhuma apoiou a liberalização do comércio, ao contrário do que nos queria fazer crer Frieden e Rogowski (1996), a despeito da heterogeneidade interna das organizações.

Pelo contrário, a Contag, juntamente com a CUT, integrou-se à Rebrip, que incorporou em suas propostas o conceito de ‘soberania alimentar’ formulado pela Via Campesina<sup>62</sup>. As medidas de proteção comercial defendidas pela Contag poderiam bem ser enquadradas no conceito de ‘segurança alimentar’ presente no Acordo sobre Agricultura da OMC. O Anexo II desse acordo permite a concessão de subsídios e a adoção de medidas de

---

<sup>62</sup> O conceito “Soberania Alimentar” foi lançado na II Conferência Internacional da Via Campesina, em abril de 1996, em Tlaxcala, no México. A Via Campesina tem tentado ferrenhamente colocar o conceito no lugar de ‘segurança alimentar’, adotado pela FAO nas políticas de combate à fome. Sobre a via campesina, ver dissertação de Carolina Niemeyer (2006).

restrição às importações de produtos agrícolas, com base na ideia de ‘segurança alimentar’.<sup>63</sup> No entanto, desde o início dos anos 1990 a ABAG travava uma disputa conceitual pelo termo, para que deixasse de justificar restrições às importações adotadas pela Europa. Na visão da organização, defendida na obra *Segurança alimentar: uma abordagem do agronegócio*<sup>64</sup>, o “acesso físico e econômico a um alimento saudável e nutritivo, em quantidades suficientes para atender as prioridades alimentares e necessidades nutricionais necessárias a uma vida ativa e saudável”, que a FAO entende como ‘segurança alimentar’ (Niemeyer, 2006, p. 145), seria garantido por um regime de comércio livre, que estimulasse a produção de alimentos onde as condições fossem mais propícias. Assim, a ABAG argumentava que o protecionismo era uma ameaça à segurança alimentar, ao contrário do discurso em voga. Para o movimento sindical, em vez de defender um conceito em disputa – segurança alimentar -, melhor seria apoiar um novo termo - a ‘soberania alimentar’ -, que se refere

*“[a]o Direito dos povos de definirem suas próprias políticas agrícolas em matéria de alimentação e agricultura; de protegerem e regulamentarem a produção e o comércio agrícolas domésticos, a fim de realizarem os seus objetivos de desenvolvimento sustentável; de determinarem em que medida querem ser autônomos (e) de limitarem o dumping de produtos sobre seus mercados”* (Niemeyer, 2006, p. 145).

O embate entre associações de trabalhadores rurais e de empresários rurais acirrou-se depois que, em meados dos anos 1990, sindicalistas se aliaram a movimentos sociais no combate à globalização. As coalizões foram formadas nos anos 1990 pela CUT, como veremos no capítulo seguinte, pela Contag, e por outras entidades sindicais do hemisfério em torno das negociações da ALCA, mas perduraram depois que a iniciativa foi enterrada. Com as alianças, constituídas por povos originários, movimento de atingidos por barragens, associações sindicais de Países Desenvolvidos, que resistem mais à produção capitalista do que à estrita liberalização do comércio, o embate contra a liberalização inseriu-se em uma

---

<sup>63</sup> O preâmbulo do Acordo sobre Agricultura determina que “os compromissos assumidos no programa de reforma devem ser assumidos de forma equitativa por todos os Membros, levando-se em consideração as preocupações não-comerciais, entre as quais a segurança alimentar e a necessidade de proteção do meio ambiente”. O Anexo II do Acordo, que estabelece bases para a isenção de compromissos em matéria de subsídios, coloca aspectos mais específicos das políticas de segurança alimentar. Ambos os dispositivos do Acordo sobre Agricultura são condizentes com as exceções feitas, aplicáveis a produtos agrícolas e de pescaria, à obrigação dos membros aplicarem apenas medidas tarifárias de restrição às importações. Nesse sentido, o Artigo XI, §2 do GATT permite restrições quantitativas às importações quando necessárias a políticas de estabilização da oferta.

<sup>64</sup> ABAG (1993). *Segurança alimentar: uma abordagem de ‘agrobusiness’*. São Paulo: Edições Abag.

agenda mais ampla de resistência à modernização e à expansão da agricultura comercial. E a modernização da agricultura foi a principal agenda da coalizão de empresários da agricultura que se formou desde meados dos anos 1980.

### 3.3.2. Empregadores rurais

Quando se colocou a possibilidade de uma nova rodada de negociações comerciais na OMC, os empresários da agroindústria de exportação fundaram uma nova organização. Em 1999, a Associação Brasileira de *Agrobusiness* (ABAG), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) criaram o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, ou simplesmente “Forum” (Carvalho, 2003, p. 371), que em 2003 convergiria para a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), cujo Conselho-Diretor é composto por associações do açúcar e etanol (União da Indústria de Cana de Açúcar - Unica), de carnes (Associação Brasileira dos Exportadores de Frango – ABEF- e Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne – ABIEC) e pela ABAG (Porto-Gonçalves, 2006, p. 9). Contra a argumentação da União Européia de que subsídios eram necessários para garantir a “segurança alimentar”, essa coalizão contrapôs a proposta de que a segurança alimentar seria melhor garantida com a liberdade de comércio.

A criação do Fórum e do Icône foi o ponto de chegada de quase uma década de construção de hegemonia da agroindústria. Na Nova República, quando se colocou em pauta a reforma agrária, parte dos proprietários rurais foi a público defender a resistência armada às ocupações, ou às ‘invasões’ nas suas palavras. Embora muitos considerassem o I PNRA um fracasso, as ocupações promovidas pelo MST desde 1985 e o anúncio de desapropriações nesse mesmo ano, em Londrina, colocaram os proprietários em alarme. Ronaldo Caiado, pela União Democrática Ruralista (UDR), liderou o movimento, que foi acompanhado pela formação de milícias por todo o país. Regina Bruno cita declarações de Delson Scarano e Sylo Costa, do Partido Democrático Social (PDS) mineiro, que dão ideia da radicalização

política da época: “os proprietários rurais estão comprando armas – e lubrificando outras, obsoletas, adquiridas em 1964, mas que ainda funcionam” (2009, p. 74).

Paralelamente às ações da UDR, a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), na figura de Roberto Rodrigues, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), liderada por Alysson Paulinelli, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), com Flávio Menezes, sugeriram a criação de uma ‘Frente Ampla da Agricultura Brasileira’ que excluísse a UDR, demasiadamente radical, e congregasse, inclusive, a Contag. O objetivo seria “fornecer subsídios ao governo para a elaboração de uma nova política agrária, mas ‘sem confusões ideológicas ou políticas e sem discussões sobre a reforma agrária que pudessem abortar o movimento’” (Bruno, 2009, p. 56). A ênfase em uma nova política agrária se fortaleceria com os planos econômicos do final dos anos 1980, que penalizavam o setor com o congelamento de preços. Desde o início, portanto, a proposta da ‘frente’ seria resolver a questão agrária pelo desenvolvimento econômico do campo, pela modernização, ainda que algumas dessas organizações, como a OCB, defendessem que alguma distribuição de terras seria inevitável (Mendonça, 2005). A iniciativa foi expressa em reunião convocada pela SRB para se discutir a reforma agrária, em 1985, a qual compareceram mais de cem entidades do campo (Bruno, 2009, p. 56).

Esse grupo fundaria, em 1993, a Associação Brasileira de *Agrobusiness* (ABAG), depois que a UDR declarou-se extinta, tendo Ronaldo Caiado atingido votação inexpressiva nas eleições presidenciais de 1989 (Bruno, 2009, p. 76). A resposta da ABAG ao ‘problema’ que esteve na origem da mobilização das lideranças, a reforma agrária, foi criar uma ampla coalizão em torno da modernização do campo brasileiro, o que, pela elevação da produtividade, limitaria o espaço para desapropriações. Não fosse essa a palavra de ordem – modernização -, seria difícil reunir em uma mesma organização a indústria de máquinas, de fertilizantes, instituições de pesquisa, instituições financeiras, agências do Estado e fazendeiros. Portanto, mais do que uma coalizão contra o pequeno produtor ou contra o trabalhador assalariado, era a ABAG uma coalizão contra a agricultura tradicional – ou os “pequenos produtores autônomos” a que nos referimos acima. O apelo à exportação, expresso no propósito da organização, tornava a entidade interessante ao governo.

A proposta modernizante já foi um passo importante na eliminação de resistências necessária à construção de hegemonia. Outra iniciativa foi a solução de conflitos no interior da classe. Como anteriormente mencionado, a “missão” da associação expressa o propósito de “buscar o equilíbrio nas cadeias do agronegócio, de modo a valorizá-las, ressaltando sua

fundamental importância para o desenvolvimento sustentado do Brasil.”<sup>65</sup>. Essa percepção se reforça pela opinião de um representante da classe entrevistado por Regina Bruno, que considera a ABAG a “expressão de alianças e neutralização de conflitos internos à classe” (Bruno, 2009, p. 144). Com esse propósito, construíram-se Câmaras de Arbitragem (Bruno, 2009, p. 144). Também o Centro de Agronegócios da FGV, sob a coordenação de Roberto Rodrigues, presidente da OCB nos anos 1980 e um dos líderes da ABAG, publicou pesquisas sobre “modelos de mediação para os mercados do agronegócio” buscando identificar os potenciais conflitos em cada cadeia.<sup>66</sup>

Os mecanismos de harmonização da cadeia produtiva foram importantes para que pequenos produtores, mesmo aqueles representados pelos sindicatos de *trabalhadores* rurais, apoiassem a coalizão, acirrando as disputas internas ao movimento sindical. Outras medidas nessa direção foram o incentivo ao crédito rural e ao crédito subsidiado para a aquisição de propriedades rurais por trabalhadores rurais sem terra. Outras campanhas, como a da “sustentabilidade”, entraram na agenda da ABAG para que o debate não se encaminhasse para uma visão antagônica à produção agrícola.

Por fim, tendo amarrado uma coalizão a favor da ‘produtividade’, o agronegócio lançou-se contra limitações da demanda que pudessem empossar a produção. Na expansão das exportações, tiveram papel central o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais e o Icone. Para diretor do recém-criado instituto foi convocado Marcos Sawaya Jank, professor da USP com mestrado sobre a política agrícola da União Européia e livre docência sobre a dos EUA, que se tornaram alvo prioritário das propostas da entidade sobre comércio exterior. No mercado doméstico, especialmente para o setor sucroalcooleiro, que em 1999 passava por uma ‘crise de demanda’, a articulação da ABAG e da Unica com o governo do estado de São Paulo junto ao Governo Federal foram importantes para a adoção de impostos sobre a gasolina que estimularam a compra do etanol.<sup>67</sup>

Integrados pelas mesmas lideranças que circulavam entre a ABAG, OCB, CNA, Unica, SRB e outras associações da agroindústria, o Fórum e o Icone credenciaram-se para

---

<sup>65</sup> Site da ABAG. Disponível em <<http://www.ABAG.com.br/index.php?mpg=01.01.01>>. Acesso em 16/12/13.

<sup>66</sup> Site da GV Agro. Disponível em <<http://gvagro.fgv.br/node/93>>. Acesso em 20/01/2014.

<sup>67</sup> Entrevista do presidente da ABAG, Luiz Carlos Corrêa Carvalho, ao programa BrasilAgro, no dia 3/12/2012. Disponível em <<http://www.ABAG.com.br/index.php?mpg=00.00.00>> Acesso em 20/01/2014. Em 1º de janeiro de 2002, entrou em vigor a Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a comercialização de combustíveis, com alíquotas diferenciadas entre combustíveis fósseis e de origem vegetal.

representar os interesses do setor nas negociações de liberalização do comércio. As propostas em agricultura da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), coordenada pela CNI para as negociações da ALCA, eram formuladas pela CNA e em nada se distanciavam das propostas do Fórum (Carvalho, 2003); o governo, além disso, na formulação da posição brasileira para Doha, apoiou-se nos estudos produzidos pelo Icone. No embate pela liberalização do comércio, a ABAG travou uma batalha em torno do conceito de ‘segurança alimentar’ – termo que, no Acordo sobre Agricultura da OMC, justifica políticas agrícolas de estocagem de alimentos atreladas a medidas de restrição das importações como as advogadas por governos dos países do G-10<sup>68</sup> e da União Europeia. O conceito foi diretamente de encontro ao advogado pelos trabalhadores rurais, que buscavam mais do que ‘segurança’ alimentar, afirmar a ‘soberania alimentar’.

Por isso a atuação do Fórum e do Icone devem ser situados em um processo mais amplo de construção de hegemonia em torno de um projeto de modernização da agricultura novo, adequado à internacionalização da economia. Representantes do agronegócio, desde o início dos anos 1990, trabalharam para que os interesses específicos da classe – elevação da produção e comércio – fossem alçados à categoria de interesse geral, através da construção do consenso interno, da eliminação de resistências externas e da disputa ideológica.

### **3.4. Coalizões na agricultura e a liberalização comercial: Rodada Doha da OMC**

Quando o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais se colocou como possibilidade concreta, pequenos produtores e trabalhadores rurais criticaram duramente a posição dos exportadores agrícolas que pressionavam o governo. Os primeiros buscaram proteger-se contra as importações agrícolas, defendendo o direito dos Países em Desenvolvimento adotarem certas medidas de proteção – salvaguardas automáticas<sup>69</sup> - que

---

<sup>68</sup> O G-10 defende a proteção à agricultura na OMC. É integrado por Japão, Suíça, Taiwan, Islândia, Israel, Liechtenstein, Ilhas Maurício e Noruega..

<sup>69</sup> O Artigo 5º do Acordo sobre Agricultura da OMC, assinado ao final da Rodada Uruguai (1986-1994), estabeleceu que países que convertessem barreiras quantitativas em tarifas poderiam adotar salvaguardas, na forma de uma tarifa adicional, caso os preços dos produtos importados caíssem abaixo de determinado patamar

atualmente se aplicam a um círculo restrito de países. Os exportadores agrícolas, por sua vez, formularam uma proposta contrária a tarifas elevadas, picos tarifários, escalada tarifária e contra a concessão de subsídios à produção agrícola.

Lançada a Rodada Doha na OMC, entre 2001 e 2003 o governo brasileiro apresentou propostas que contemplavam as demandas patronais, através do Grupo de Cairns<sup>70</sup>, mas desde a Reunião Ministerial de Cancun, em 2003, a delegação brasileira incorporou demandas semelhantes às feitas pela Contag, veiculadas agora através do G-20<sup>71</sup>.

### 3.4.1. Criação do G-20: agronegócio, pequena produção ou indústria?

Parece claro que o G-20, embora tenha atendido aos interesses dos pequenos agricultores, não foi formado por influência dessa classe. Primeiro, o G-20 formou-se em 2003, antes que a Contag fosse incorporada à instância intergovernamental onde se discutia a posição brasileira, em 2005. O Icone estava desde o início, não a Contag (Ramanzini Júnior, 2012, p. 65). Despachos de Brasília a Genebra, analisados por Ramanzini Júnior, mostram que a criação do G-20 foi uma estratégia da diplomacia brasileira para evitar que a Índia e outros membros do G-33<sup>72</sup>, defensores de subsídios à agricultura nos países em

---

ou a quantidade importada se elevasse acima de certo nível. Essas salvaguardas, conhecidas como “Salvaguardas Automáticas” ou “Salvaguardas Agrícolas”, são distintas das que se aplicam a todos os países e produtos, industrializados e agrícolas, por meio do Artigo XIX do GATT, porque dispensam a comprovação de “dano” à indústria doméstica. Ou seja, basta que o governo constate queda de preço ou elevação do volume importado, com base em parâmetros definidos no acordo, para aplicar a salvaguarda, sendo dispensada a comprovação de prejuízo a produtores responsáveis por mais de 50% da produção, como requer o Artigo XIX para os demais produtos.

<sup>70</sup> O Grupo de Cairns foi criado em 1986, na Austrália, com a proposta de liberalizar o comércio de produtos agrícolas. Atualmente, dezenove membros da OMC fazem parte do grupo: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

<sup>71</sup> O G-20 busca disciplinar o uso de subsídios agrícolas e medidas de acesso a mercado nos Países Desenvolvidos. É integrado por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

<sup>72</sup> O G-33, também conhecido como *Friends of Special Products*, é composto por 46 membros ad OMC que defendem mais flexibilidades na liberalização do comércio agrícola de países em desenvolvimento. Seus integrantes são Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, Costa do Marfim, China, Congo, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia,

desenvolvimento, se aliassem à União Européia, que destina grande parte do orçamento a políticas de apoio aos agricultores. Objetivamente, é difícil dizer o quão provável seria a aliança entre membros do G-33 e UE. Desde o início da rodada, a Índia e os demais do G-33 tentavam proteger sua produção agrícola, mas enfatizavam que seus motivos – agricultura de subsistência e segurança alimentar – eram distintos das justificativas apresentadas por países desenvolvidos para a proteção de seus mercados, ancoradas no conceito de “multifuncionalidade da agricultura” (embora também de segurança alimentar). Além disso, não faltaram críticas indianas aos subsídios à exportação concedidos por países desenvolvidos, que deprimiam o preço dos produtos agrícolas e comprimiam a renda de agricultores do G-33.<sup>73</sup>

De qualquer forma, dos despachos analisados por Ramanzini Júnior (2012, p. 61) fica a impressão que a diplomacia brasileira considerava a aliança Índia-UE uma possibilidade concreta. Assim, aproximando-se da Índia o governo impediu a formação de uma coalizão pró-subsídios e aglutinou um grupo de países fortes, integrantes também do NAMA-11<sup>74</sup>, no combate à política agrícola da UE. Se houvesse outra tática politicamente mais eficaz para combater os subsídios na UE, que não a coalizão com a Índia, é bem provável que o governo brasileiro aceitasse. A estratégia diplomática colocou o Brasil e a Índia em uma inédita posição de força nas negociações de comércio. Até a Rodada Doha, os países que determinavam o ritmo e o alcance das rodadas eram Estados Unidos, União Européia, Canadá e Japão – composição conhecida como “quad”. Desde então, o “new quad” é formado por EUA, União Européia, Brasil e Índia (Thorstensen *et al.*, 2012, p. 399). Em depoimento, Celso Amorim afirmou que a oportunidade de fortalecer o poder de barganha do Brasil foi determinante na decisão de compor o G-20.

---

Indonésia, Jamaica, Quênia, Coréia do Sul, Madagascar, Ilhas Maurício, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Trindade e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela Zâmbia e Zimbábue.

<sup>73</sup> O tratamento especial a produtos sensíveis dos PEDs foi apresentado em proposta da Índia de acesso a mercados, segurança alimentar, apoio doméstico e competição com as exportações intitulada *Negotiations on WTO Agreement on Agriculture*, n. G/AG/NG/W/102, de 15 de janeiro de 2001. Nesse texto, a Índia desenvolve o conceito de *Security Box* e propõe o mecanismo de Salvaguardas Especiais. Sobre as propostas apresentadas por Brasil, Índia, China e África do Sul à Rodada Doha da OMC, ver Thorstensen *et al.* (2012). Os documentos da OMC e do GATT podem ser consultados no sítio <<https://docs.wto.org>>. Acesso em 26/01/14.

<sup>74</sup> O NAMA-11, grupo de grandes mercados emergentes com interesses defensivos nos produtos industrializados, é integrado por Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia e Venezuela.

A partir de 2003, com a entrada da Índia, as propostas do Brasil pelo G-20 passaram a incorporar temas importantes àquele país<sup>75</sup>, mais especificamente o tratamento mais brando dispensado à categoria de ‘produtos especiais’, inicialmente proposta pelo G-33. O princípio do Tratamento Especial e Diferenciado aos PEDs, reafirmado no mandato de Doha, justificou a dualidade de posições com relação aos subsídios – extinção nos PDs e manutenção nos PEDs. Fica claro da narrativa de Ramanzini que as posições do G-20 favoráveis às salvaguardas especiais se formaram por demanda da Índia, não da Contag, embora as evidências tenham sido baseadas em depoimento de um funcionário do Icone: “Todos os documentos que o G-20 fez até 2005 têm o dedo do Icone [...] Até 2005 o Brasil levou a Índia no G-20, a partir de então a Índia levou o Brasil [...] se alguém dentro do grupo [G-20] dizia não a algum aspecto da proposta, o Brasil tirava” (Ramanzini Júnior, 2012, p. 67). Entre o patronato agrícola, não faltaram críticas à posição ambígua do governo com relação ao comércio agrícola.<sup>76</sup>

Pode-se supor que a incorporação da Contag no grupo onde se discutia a posição brasileira foi uma estratégia do Itamaraty para fortalecer o poder de barganha do G-20 nas negociações externas, mostrando aos participantes que um acordo que não contemplasse os pequenos produtores não seria aprovado no Brasil, como sustenta Ramanzini Júnior (2012, p. 66) com base em depoimentos. Nas negociações da ALCA, também o governo mobilizou o empresariado quando notou que, se mostrasse que certos pontos não seriam ratificados domesticamente, poderia obter um acordo mais próximo de seus interesses (Santana, 2000). Tanto que quando o Itamaraty julgou oportuno, as reuniões do grupo interministerial onde as propostas eram discutidas, o GTI, foram suspensas, indiferente o governo à reclamação dos interesses organizados de que o diálogo havia cessado. Ramanzini Júnior (2012, p. 68) diz que a redução das reuniões do GTI deu-se porque o MRE já conhecia a posição do setor privado, mas não creio que seja só isso. O governo sabia dos interesses da Contag antes de reunir-se no GTI; se seu propósito fosse conhecer a posição, teria dispensado qualquer mesa de diálogo, ou construiria um fórum aberto à participação de toda a sociedade, e não exclusivo a seus convidados.

---

<sup>75</sup> A proposta do G-20 de acesso a mercados encontra-se no documento *Elements for discussion on market access*, de 7 de julho de 2005. Críticas anteriores do grupo foram apresentadas no documento *Communication from the G20*, documento TN/AG/GEN/9, de 7 de maio de 2004.

<sup>76</sup> Jank, Marcos Sawaya. Agronegócio versus agricultura familiar? *O Estado de São Paulo*, 05/07/2005.

Em 2008 ficou claro que as prioridades do governo não eram as dos trabalhadores rurais. Quando o ministro Celso Amorim aceitou a proposta em discussão<sup>77</sup>, a Contag criticou duramente o governo, porque “cedeu às pressões do Agronegócio de não construir uma proposta alternativa para o G-20 de mecanismos de salvaguarda especial que atendessem às demandas da China, Índia e Filipinas”<sup>78</sup>. A Índia, da mesma forma, criticou severamente a posição do Brasil.

Outra hipótese sobre o G-20 é que a formação do grupo teria sido uma estratégia do Itamaraty para impedir a liberalização do comércio de produtos industriais. Essa acusação foi feita por Washington ao governo do Brasil, para quem a coalizão teria sido “a tactic both to put pressure on developed countries and to divert attention from their own trade barriers”<sup>79</sup>. Segundo essa tese, o governo teria escolhido um tema sensível a países politicamente fortes na rodada, construindo uma grande coalizão em seu favor, e assim obstruiu a liberalização do comércio de produtos industriais. Celso Amorim negou veementemente as acusações, e lembrou o absurdo que seria encerrar uma rodada batizada de ‘Rodada do Desenvolvimento’ sem avançar em temas esquecidos desde a criação do GATT: “our platform is about ‘leveling the playing field’ through the full integration of agriculture into the multilateral rules-based trading system”<sup>80</sup>. De qualquer forma, não se pode esquecer que a estratégia ‘obstrucionista’ foi adotada pelo governo em momentos importantes da Rodada Uruguai (1986-1994), recorrendo, para isso, aos membros latino americanos do Grupo de Cairns –

---

<sup>77</sup> A proposta do presidente do grupo negociador, apresentada em 10/07/2008, encontra-se no documento “Revised Draft Modalities for Agriculture”, n. TN/AG/W/4/Rev.3. A proposta posterior, depois da reunião “mini-ministerial” de julho, se encontra no documento TN/AG/W/4/Rev.4.

<sup>78</sup> Nota da Contag sobre a Reunião Miniministerial de Genebra, em agosto de 2008, emitida pelo Secretário de Relações Internacionais da Contag, Alberto Bloch. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/julho/omc-as-ultimas-cartadas-nao-evitaram-o-fracasso/>>. A posição foi reafirmada por Manoel dos Santos, presidente da Contag, no artigo “OMC: O fracasso de Doha”, disponível em <<http://www.contag.org.br/imagens/fl115contag.pdf>>. Acesso em 02/09/13. Adhemar Mineiro, assessor do DIEESE que representou a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) nas reuniões paralelas à Rodada Doha, em julho de 2008, tem opinião semelhante: “O sucesso das negociações, dentro da estrutura de acordo possível proposta para a conclusão da Rodada de Doha, é que poderia ser fatal para a agricultura familiar brasileira por causa das limitações que poderiam existir em função de restrições nos mecanismos especiais de salvaguardas à formulação e implementação de políticas na área da agricultura familiar no Brasil e no mundo.” Fonte: “Fracasso de Doha não afetará agricultura familiar”. Jornal da Contag, Ano V, n. 50, agosto 2008. Disponível em <<http://www.contag.org.br/imagens/fl115contag.pdf>>.

<sup>79</sup> Zoelick, Robert. America will not wait for the won't do countries. *Financial Times*, 22/09/2003, citado por Ramanzini Júnior (2012, p. 62). Tradução do autor: “uma tática tanto para colocar pressão sobre os países desenvolvidos quanto para retirar o foco de suas próprias barreiras”

<sup>80</sup> Amorim, Celso. The real Cancun. *The wall street journal*, 25/09/2003, citado por Ramanzini Júnior (2012, p. 62). Tradução do autor: “nossa plataforma se refere ao ‘nivelamento dos padrões’ através da completa integração da agricultura no sistema multilateral de comércio baseado em regras”.

defensores da liberalização agrícola.<sup>81</sup> Da mesma forma, tal estratégia bem casaria com a posição do empresariado apresentada pela Coalizão Empresarial Brasileira – a indústria, em geral, teria mais a perder do que a ganhar com um acordo, salvo os setores agroexportadores, que muito interesse tinham na eliminação de picos tarifários, escalada tarifária, e quotas.<sup>82</sup>

Embora plausível, a interpretação ‘obstrucionista’ da formação do G-20 desconsidera a importância que a agroindústria ganhou ao longo dos anos 1990. A agricultura, hoje, indubitavelmente ocupa mais espaço no Estado do que no final dos anos 1980. Por isso não acredito que seja falsa a defesa da agricultura em Doha, nem uma forma de escamotear a proteção à indústria. Obviamente a defesa da indústria pesou muito, mas não considero que a posição seria distinta se o governo não tivesse abraçado a defesa da indústria. Ademais, deve-se considerar seriamente a preocupação da diplomacia em fortalecer seu poder de barganha nas negociações comerciais. Com o G-20, o Brasil foi capaz de propor e obstruir temas que seriam impossíveis de se articular em uma coalizão externa distinta.

### **3.4.2. O fiel do Balanço e o poder estrutural do agronegócio**

Mesmo considerando a importância dos fatores externos na criação do G-20, se aceitamos que o grupo representou interesses agroexportadores, não foi apenas uma escusa para manter a proteção à indústria, as origens do poder dessa fração de classe junto ao Estado devem ser explicadas, especialmente porque existe uma tese forte na literatura em política externa que considera o Itamaraty uma agência relativamente insulada da sociedade na formulação da política exterior.<sup>83</sup> Em outros termos, por que o Itamaraty, embora relativamente insulado, deixou de usar a liberalização agrícola como tática para obstruir a liberalização industrial e passou a considerá-la ‘interesse nacional’?

---

<sup>81</sup> Rubens Ricupero, entrevista ao autor, 28 de dezembro de 2008.

<sup>82</sup> CNI, Os empresários brasileiros e a Rodada do Milênio: Contribuições da Coalizão Empresarial Brasileira, 1999.

<sup>83</sup> Rogério Farias de Souza (2007) faz uma crítica importante à tese do monopólio do Itamaraty na formulação da política exterior, especialmente com em relação às demais agências do governo.

A meu ver, o resultado em Doha se deve aos interesses do Itamaraty em fortalecer a posição do Brasil nas negociações de comércio, *vis-a-vis* regiões com maior peso nas negociações, como Europa e EUA; deve-se à hegemonia política que a agroindústria construiu desde a Nova República, como apresentado anteriormente; e também ao peso do setor no equilíbrio do balanço de pagamentos, como será apresentado a seguir.

Nos anos 1930, a atividade agrícola era associada tanto ao atraso econômico, devido aos termos de troca desfavoráveis, à baixa capacidade de indução dessa atividade, e à concentração da renda em uma elite com consumo orientado para padrões estrangeiros, quanto ao atraso político, reféns que eram os trabalhadores rurais posseiros, parceiros e colonos dos senhores que lhes cediam a terra. A “modernização conservadora” da agricultura reverteu parcialmente esse quadro. A urbanização reduziu o poder político dos proprietários de terra, antes exercido diretamente sobre os eleitores (Domingues, 2002), embora a custosa organização dos ‘rurais’ dificulte um enfretamento no mercado de trabalho. Além disso, a industrialização da agricultura dos anos 1960-70 acoplou aos estabelecimentos rurais a indústria de máquinas, implementos e defensivos agrícolas, rompendo a baixa capacidade indutora do setor. A ABAG, desde 1993, fez um trabalho exaustivo de construção de hegemonia, de convencimento da sociedade de que os interesses da agricultura empresarial são universais, representam o Brasil moderno, muito distinto dos “jeca tatus” dos anos 1930. Há mais tecnologia em um ovo do que em uma caneta, não cansam de repetir os agroindustriais (ABAG, 1993). Para um governo ligado a setores modernos do sindicalismo, que nas origens relutou em aproximar-se dos setores tradicionais (Vianna, 1991, p. 22), a ligação campo-indústria foi fundamental para que um projeto de desenvolvimento agrícola se tornasse palatável.

Se a modernização da agricultura reduziu o poder eleitoral dos grandes proprietários, como argumenta Domingues (2002), ela de modo algum eliminou seu poder político. A agricultura e a indústria de alimentos, desde finais dos anos 1990, equilibram o balanço de pagamentos. Isso lhes confere um poder sem paralelos. Tendo optado por integrar-se à economia mundial, o Brasil não pode prescindir de saldos favoráveis em conta corrente ou na conta de capitais. Atualmente grande parte dos insumos da indústria ou mesmo de produtos finais são fabricados no exterior, e o estancamento das reservas em moeda estrangeira poderia obstruir políticas de expansão da demanda, inclusive programas de distribuição de renda, por faltarem dólares para sustentar um consumo e investimento que, por diversos fatores, é

parcialmente satisfeito por mercadorias importadas. Essa característica, determinada pelo tipo de inserção do país na economia mundial, torna a obtenção de divisas estrangeiras uma pré-condição para a continuidade de muitas políticas domésticas – desde distribuição de renda até sustentação da demanda em períodos de crise. Dessa forma, o governo não pode prescindir de uma política eficaz de atração de divisas, pelo menos sem que sejam alteradas características mais profundas do modelo econômico.

Nos anos 1990, os déficits no Balanço de Pagamentos provocados por um programa açodado de liberalização comercial foram equilibrados pela entrada de capital estrangeiro. Não foi um resultado espontâneo do mercado; exigiu cuidadosa reorientação da política econômica externa, como a renegociação da dívida externa, uma emenda à Constituição, e algumas outras iniciativas que fizeram parte, no léxico diplomático, de um esforço de tornar o Brasil um país mais ‘crível’. Em outros termos, buscava-se reduzir o risco ao investimento estrangeiro, na esperança de que houvesse contrapartida. Certa ou errada, e sem dizer que essa orientação teve efeitos desastrosos para o emprego e o nível de investimento, o Balanço de Pagamentos foi equilibrado. Dólares, pelo menos, não faltaram.

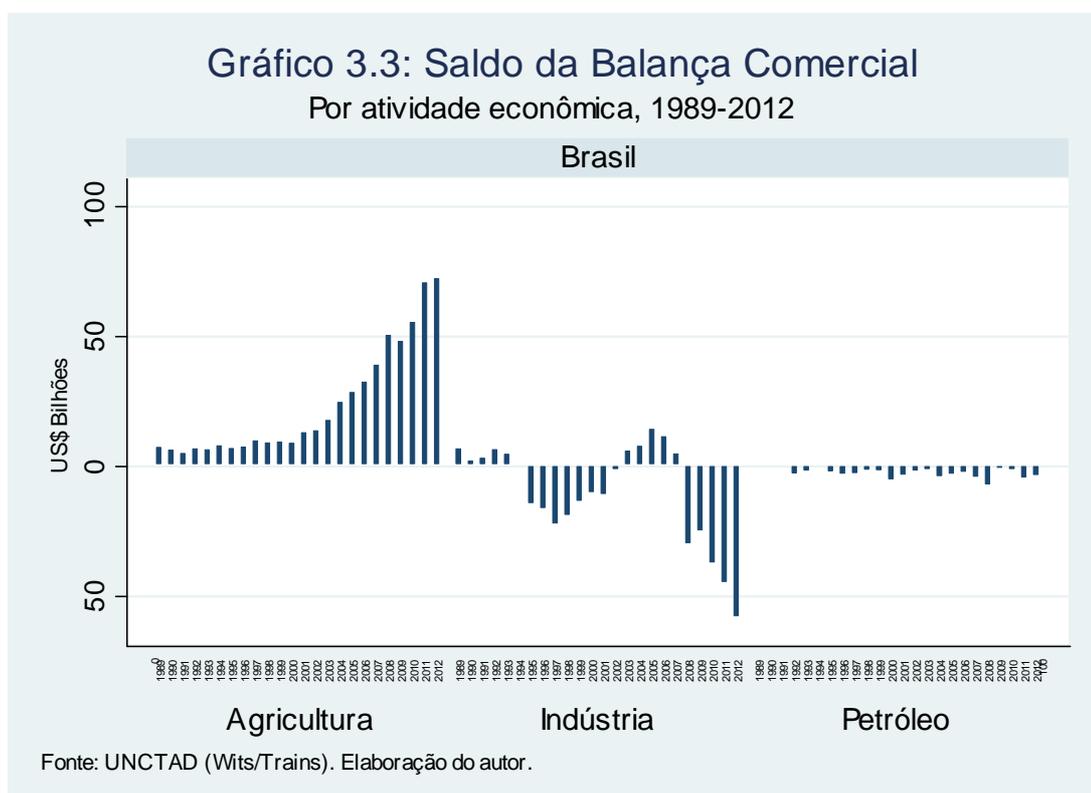
Se Fernando Henrique Cardoso resolveu o estrangulamento externo pela conta de capitais, em uma aliança com o capital internacional na visão de Boito Jr., Lula o atacou pelas exportações agrícolas, apoiando a abertura de novos mercados aos produtos agroindustriais. Com esse ato, o ex-presidente atribuiu à agricultura um papel que, desde os anos 1960, intelectuais conservadores da questão agrária, segundo classificação de Ana Célia Castro *et al* (1979, p. 48), vinham concedendo ao setor. Passado o período inicial da substituição de importações, quando se esperava que a industrialização resolvesse a escassez de divisas estrangeiras e eliminasse o ‘atraso do campo’, como viam os estruturalistas cepalinos, ou o ‘resquício feudal’, como pensavam alguns comunistas, naquele período tornou-se claro que o desenvolvimento capitalista da agricultura poderia, entre outras coisas, ser necessário para equilibrar o balanço de pagamentos insistentemente deficitário.

Observe, no Gráfico 3.3, que desde 1999 cresceu muito a participação da agricultura, aqui considerada também a indústria de alimentos devido à classificação da OMC, na geração de superávits para a balança comercial.<sup>84</sup> Dentre os produtos com maior saldo entre 1989 e

---

<sup>84</sup> O Sistema Harmonizado de classificação de produtos da OMC considera “produtos agrícolas” os alimentos processados pela indústria que na seção anterior distinguimos dos produtos *in natura*. Assim, sob a rubrica “Agricultura” do Gráfico 3.3 encontram-se, com pequenas diferenças entre os sistemas de classificação, todos os produtos da Tabela 2.3, que pelo Sistema Harmonizado estão entre os Capítulos 01 e 24.

2012 estão, em ordem de importância, produtos minerais (saldo anual médio de US\$ 8,5 bi entre 1989 e 2012), oleaginosas como soja (US\$ 4,7 bi), ferro e aço (US\$ 4,5 bi), carnes (US\$ 4,5 bi) e açúcares e derivados (US\$ 3,9 bi).



O compromisso de Lula com a agroexportação guardava implicitamente um veto a mudanças estruturais que desorganizassem a grande produção agrícola, já que as pequenas pouco exportam. Ainda que eleitoralmente as elites agrárias tenham se enfraquecido com a urbanização, em 2003 Lula indicou para ministro da Agricultura um antigo produtor de cana, Roberto Rodrigues, e para o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio, um dos donos da Sadia, Luiz Fernando Furlan. Ambos foram arquitetos da ABAG. E cana e carne, produtos que lideram os superávits nas transações correntes, foram os produtos que também em 2003 se uniram na formação do Icone, importante aliado do MRE na formulação da posição em Doha (Carvalho, 2003). Na formação dos gabinetes, o governo parece ter levado em conta os poderes que, se ignorados, poderiam dificultar determinadas prioridades do Executivo, decorrentes de um possível estrangulamento externo. Não é com outro propósito que se negocia o apoio de partidos no Congresso em troca de ministérios – eliminar resistências à agenda do Executivo. De maneira análoga, não se pode excluir a hipótese de

que o ministério da Agricultura e da Indústria tenham sido entregues a setores que, por outros canais que não o Legislativo, especialmente devido a seu poder econômico, poderiam obstruir certas agendas do governo eleito. Com isso, Lula eliminou resistências. Conseguiu avançar no combate ao trabalho escravo no campo, implementou um programa de compras públicas para pequenos produtores, e incorporou lideranças dos trabalhadores rurais ao Estado, mas também fez concessões aos proprietários, como mostra o refluxo da Reforma Agrária.

O poder estrutural dos grandes proprietários agrícolas é típico de países periféricos ou semiperiféricos e com abundância de terras aráveis, como Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai na América do Sul, que não formaram uma indústria superavitária o bastante para garantir reservas estrangeiras necessárias ao desenvolvimento econômico, não têm acesso a fontes significativas de minérios ou outros recursos de exportação, e tampouco obtêm rendas altas de investimentos no exterior. Atualmente esses países nem mesmo podem recorrer à política de importações para se resguardar de uma crise no Balanço de Pagamentos, devido aos acordos internacionais de livre comércio.

Nesses casos, o desenvolvimento econômico, a industrialização e tampouco a mudança na pauta de exportações, que desde 1979 se compõe majoritariamente de produtos industrializados no Brasil, bastaram para enfraquecer as elites agrárias. Os agricultores se mantiveram os bastiões do balanço de pagamentos e da capacidade de importar, ainda que sua parcela na renda e no emprego tenha caído muito. Sua capacidade de eleger-se pode ser baixa, dado no nível pequeno de emprego direto na agricultura, mas dificilmente poderão outras classes alterar as estruturas que permitem a reprodução das grandes produções. Dessa forma a ‘libertação’ dos camponeses das fazendas, que durante muito tempo acreditou-se fortaleceria as classes urbanas, não reduz proporcionalmente o poder dos proprietários de terra.

O poder estrutural do agronegócio gera tensões com a população rural, como vimos antes, especialmente porque os produtos de exportação ocupam a maior parte do território rural, mas não a maior parte da população rural. Os governos Lula e Dilma adotaram compensações aos pequenos produtores que contribuíram para conter a insatisfação no campo, concedendo um amplo espaço à agricultura familiar no Ministério do Desenvolvimento Agrário (Zimmermann, 2012), mas não ousaram atender as demandas dos trabalhadores rurais sem acesso a terra. Com esse propósito, a categoria da “agricultura familiar”, criada ainda em 1965, ganhou espaço no governo e obteve mais recursos com o redirecionamento de compras públicas a produtos da agricultura familiar, pelo Programa de

Aquisição de Alimentos<sup>85</sup>; o Pronaf, criado durante o governo Cardoso e expandido e melhor focalizado depois de 2003 (Acselrad, 2013); e também com a implementação de um programa de estabilização de preços exclusivo à agricultura familiar e sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Simultaneamente foi formulada uma proposta de liberalização agrícola em Doha que atendia o interesse das grandes produções. Ambas as classes foram incorporadas ao Estado na formulação dessas agendas: a agricultura familiar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e o agronegócio, ao Ministério da Agricultura (Zimmermann, 2012).

### 3.5. Conclusões

A participação do governo brasileiro, em 2003, nas negociações da Rodada Doha da OMC trouxe à tona uma profunda cisão das associações representativas do campo brasileiro. De um lado a Contag, à qual se filiam pequenos agricultores familiares e trabalhadores rurais assalariados, protestou contra as propostas que ameaçavam impedir o governo de usar, em momentos críticos, medidas de proteção contra importações. De outro a ABAG, o Icone e outras associações patronais rurais apoiaram a liberalização completa do comércio agrícola.

O resultado é incompreensível à luz de teorias consolidadas sobre coalizões, que esperariam o apoio dos assalariados à exportação das mercadorias que produzem e, mais ainda, dos pequenos agricultores supostamente favorecidos pela crescente demanda por terras e por alimentos.

O capítulo tentou elucidar mecanismos do campo brasileiro que, de alguma forma, obstruíram a transferência da renda das exportações aos elos inferiores da cadeia produtiva.

As conclusões foram que os trabalhadores assalariados têm dificuldades estruturais para se organizarem no campo, e por isso dificilmente se apropriam da renda das exportações.

---

<sup>85</sup> Pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, o governo compra, a preços de mercado, a produção de agricultores familiares locais para abastecer creches, escolas e hospitais. O programa ampliou-se nos últimos anos, sobretudo no Nordeste e Norte, adquirindo em 2010 R\$ 2 bilhões em alimentos. Desde 2008, legislação federal estabelece que o Programa de Alimentação Escolar compre ao menos 30% dos alimentos de agricultores familiares, através de cooperativas.

Embora trabalhem em grandes unidades produtivas, encontram-se dispersos geograficamente pelo país, em empregos que duram poucos meses do ano. Os produtores rurais, por sua vez, constituem uma classe heterogênea. Os pequenos pouco exportam, pois nossos produtos de exportação, como soja e açúcar, exigem larga escala. Mais frequentemente os pequenos agricultores vendem às indústrias de alimentos ou aos centros urbanos. Por isso, quando se beneficiam com as exportações agrícolas, é de forma indireta, através da valorização da terra quando são proprietários, ou pela valorização dos produtos, quando têm poder de mercado para tanto. Dessa forma, uma importante conclusão é que a classe de produtores rurais tem interesses heterogêneos com relação ao comércio internacional, que não podem ser definidos *a priori*, mas dependem fortemente (i) da estrutura de mercado dos produtos que cultivam e (ii) da relação de propriedade com a terra que cultivam.

Mesmo sendo numerosa, a influência política da classe dos produtores orientados ao mercado doméstico, que busca defender-se contra importações, é baixa se comparada aos exportadores. A razão, conforme argumentamos, é que em economias abertas os setores que obtêm superávits no balanço de pagamentos são estruturalmente fortes – raramente suas bases de reprodução enquanto classe são ameaçadas. Essa é uma das razões pelas quais o governo brasileiro, embora comprometido com a agricultura familiar, não ameaça a existência dos grandes proprietários com certas políticas, como um programa mais amplo de reforma agrária.

## 4 Coalizões na indústria

Em 1994 o governo brasileiro anunciou que negociaria com os Estados Unidos e mais 33 países da América uma área de livre comércio, a ALCA. Imediatamente líderes de movimentos sociais, empresários, sindicalistas, intelectuais e políticos marcaram posição na imprensa e buscaram aliados para imprimir ao governo seus interesses diante de uma iniciativa de tamanha envergadura, capaz de redesenhar as estruturas de produção do Brasil.

Centrais sindicais e movimentos sociais, a despeito de sérios desacordos sobre os rumos do desenvolvimento econômico, uniram-se em uma aliança contra a integração, na Aliança Social Continental (ASC), composta por trabalhadores e ONG's desde o Chile até o Canadá. Empresários adotaram posição semelhante. Compuseram uma organização própria, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), que atacou as negociações e o próprio Estado. O intrigante no caso brasileiro é que trabalhadores e empresários, embora empunhando a mesma bandeira na resistência à ALCA, não se dispuseram a deixar de lado divergências para somarem forças contra a iniciativa de integração.

O objetivo deste capítulo é analisar as razões do distanciamento entre trabalhadores e empresários nas negociações da ALCA, mesmo quando demonstraram preferências semelhantes na política comercial. Com esse exercício, busca-se identificar outras motivações que impediram a formação de uma coalizão comum, a despeito de preferências semelhantes, o que pode esclarecer certas lacunas na construção de uma teoria de coalizões políticas em economias abertas. A hipótese é que alterações estruturais provocadas pela internacionalização econômica acentuaram o conflito de interesses entre trabalhadores e empresários em outras políticas, o que dificultou a aproximação na política de comércio exterior, onde as preferências eram comuns. Em outros termos, as divergências entre Capital e Trabalho não eram lembranças de uma época passada, prévia à Globalização, em que os interesses de fato eram conflitantes, mas sim eram típicas de economias abertas.

Com a abertura comercial, intensificação das importações, e insulamento burocrático da política de comércio exterior a que nos referimos no capítulo anterior, os empresários se uniram em um ataque ao Estado, com uma intensidade desconhecida no período de industrialização *hacia adentro*. Neste período, quando empresas competiam com produtores

domésticos em um mercado fechado, a regulação do Estado sobre a atividade econômica – impostos, legislação trabalhista, padrões técnicos contabilizados como “custo” - não ameaçava a sobrevivência da firma porque incidia igualmente sobre os produtos similares à disposição dos consumidores. Com a expansão do fluxo de comércio internacional, que colocou produtos nacionais frente a frente com estrangeiros fabricados sob leis mais brandas, tanto no mercado brasileiro como em terceiros países, o Estado e seus regulamentos se tornaram um ônus e uma ameaça à sobrevivência das empresas domésticas. Por esse motivo, após encerrada a redução tarifária iniciada com Collor, a classe empresarial uniu-se em uma campanha pela reforma tributária e da legislação trabalhista, pelo slogan “Custo Brasil”, revertendo a tendência à fragmentação de interesses da burguesia empresarial identificada por Renato Boschi (1979) desde os anos 1970 como efeito da diferenciação produtiva da economia após a industrialização.

Não que interesses antagônicos da burguesia tenham sido anulados, mas criou-se um interesse forte e comum a favor da redução do Estado. Em décadas anteriores, quando tinha o empresariado nacional e associado acesso exclusivo aos “anéis burocráticos” dos quais trabalhadores foram definitivamente afastados em 1964, e quando experimentavam menor competição com produtos fabricados no exterior, o Estado não era considerado um entrave à acumulação, e sim um aliado. Mas depois que as reformas dos anos 1990 insularam as decisões econômicas e liberalizaram o comércio internacional, ocorreram alterações também na orientação política da burguesia, que se aliou em um ataque contra o “Custo Brasil”.

A união intra-capitalista no ataque ao Estado afastou o empresariado de uma possível coalizão com os trabalhadores. A demanda que estes formularam ao Estado em uma economia aberta era incompatível com o plano empresarial: em uma economia aberta, sujeita à volatilidade do mercado internacional, caberia ao Estado ampará-los nos momentos de desemprego, expandindo a proteção social. Dessa forma, a concepção dos trabalhadores sobre a natureza do Estado em uma economia aberta tornou-se incompatível com a dos empresários, muito embora ambos tentassem frear as negociações da ALCA.

O resultado das coalizões da indústria, portanto, parece contraditório: preferências comuns entre trabalhadores e empregadores na política de comércio exterior, mas divergências sobre proteção social e a natureza do Estado. Mas uma especificidade do modo de produção capitalista nos permite supor que haverá mobilização menos intensa dos trabalhadores na política de comércio exterior – onde são aliados de seus patrões – do que nas

de adaptação à abertura – onde se enfrentam. Como se sabe, os produtos fabricados conjuntamente pelo capital e pelo trabalho são propriedade do capital (Przeworsky, 1995). É natural esperar, portanto, que o empresário se ocupe com o escoamento da produção, que lhe pertence, identificando novos mercados e protegendo-se contra competidores, porque a maior circulação de mercadorias expande sua renda imediatamente<sup>86</sup>. É ele quem se apropria do valor da produção realizado na venda. Ao trabalho, por sua vez, cumpre obedecer ordens, defender-se contra o desemprego e barganhar melhores salários. Sua renda depende, de forma *imediata*, das negociações coletivas, e não da expansão do comércio. Dessa forma, pelas diferentes funções econômicas desempenhadas no processo de produção, pode se esperar que interesses idênticos na manutenção da renda não produzam o mesmo nível de mobilização ou as mesmas propostas de associações patronais e trabalhistas. Essa característica, a meu ver, ajuda a explicar porque trabalhadores não se dispuseram a deixar divergências de lado para compor com empresários uma coalizão contra a ALCA.

## 4.1.Coalizões empresariais

### 4.1.1. Ataque ao Estado e dispersão das preferências na política comercial

Quero iniciar a seção com um excerto da obra de Schattschneider, citada mais de uma vez nessa tese, na qual o autor afirma com convicção que os importadores fazem pouco alarde quando o governo ameaça elevar os impostos sobre os produtos que compram do exterior:

the most conspicuous characteristic of the opposition [importadores] was its extreme prostration combined with a certain inclination to vanish. Duties on a remarkably large proportion of the items covered in the bill encountered no adverse pressure whatever (1935, p. 124).

---

<sup>86</sup> Salvo casos em que a empresa já produz no nível ótimo, quando a expansão da produção eleva o custo marginal e médio, comprimindo os lucros.

A afirmação de Shattschneider foi feita após longas consultas às audiências públicas do Congresso dos EUA nos anos 1930, pelas quais o estudioso constatou que os interesses protecionistas mobilizavam-se com maior vigor do que os liberais na política de comércio exterior. Industriais protegidos, certos que a redução de alíquotas os prejudicaria, eram mais organizados que hipotéticos ganhadores, que *apenas hipoteticamente poderiam* importar bens mais baratos. Com isso o autor explicou a adoção da Tarifa Smooth-Hawley em 1930, considerada por Kindleberger (1986) uma das medidas responsáveis pela devastação provocada pela crise de 1929.

Retomo a observação de Schattschneider para contextualizá-la e para argumentar que, como tal contexto se transformou continuamente após a Segunda Guerra, hoje não se pode afirmar que os importadores são uma classe pouco mobilizada. Aplicar suas conclusões atualmente, sem certos cuidados, seria um equívoco. Nos anos 1930, quando o autor fez suas observações, as nações industrializadas estavam imersas em políticas de restrição ao comércio. A Alemanha havia abandonado o Padrão Ouro em 1930 e há anos tentava acumular dólares para o pagamento das reparações; a liberal Grã-Bretanha havia desvalorizado a Libra logo após a Alemanha, e mesmo a França e os EUA, que eram os países com maior volume de reservas em ouro, se protegeram contra as importações ao final da conturbada década de 1920 (Ellsworth, 1972; Kindleberger, 1986). Nesse contexto, era natural presumir que os ganhos dos importadores eram hipotéticos e incertos, simplesmente porque as importações haviam estancado. Assim, não havia interesses fortes o bastante para contrabalançar a força dos produtores nacionais, certos de que a liberalização lhes prejudicaria. Na visão do autor os importadores, depois de anos de legislação protecionista, buscavam novos fornecedores domésticos e por isso deixavam de engajar-se nas discussões sobre política de importações.

O ‘nacionalismo cambial e tarifário’ dos anos de crise foi enormemente combatido após a Segunda Guerra, por iniciativa dos EUA, através do acordo GATT, de 1947, que aplicou os princípios de não-discriminação e tratamento nacional à política de comércio exterior, e do Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional (FMI), de 1944, que sentou as bases para um regime de pagamentos internacionais livre. A política de reconstrução econômica adotada pelo governo dos EUA, que bem casava com sua preocupação de conter o avanço comunista, contribuiu para que o crescimento na Europa não esbarrasse em restrições no Balanço de Pagamentos. Como resultado, no pós-Guerra o

comércio internacional foi retomado, e nos anos seguintes cresceu a taxas pouco vistas no século XX.<sup>87</sup>

A expansão do comércio solapou as condições que tornavam os importadores americanos despolitizados, como havia observado Schattschneider, porque a competição entre empresas de diferentes países é qualitativamente distinta da entre firmas que produzem em um mesmo mercado e sob as mesmas leis. Neste caso, como os salários, impostos, licenças e outras obrigações legais são semelhantes, a competição mira outros alvos – ocorre pela diferenciação de produtos, *marketing*, disputa por preço, acordos com fornecedores. O Estado não representa um custo, ou melhor, é um custo homogêneo para todos os competidores que *vendem e produzem* em um mesmo país. Ao contrário, quando empresas domésticas colocam seu produto frente a frente com mercadorias estrangeiras, qualquer elevação de impostos, salários, exigências legais incidentes apenas em um país pode eliminá-las do mercado. O Estado nacional se coloca, pois, contra a acumulação capitalista. Como bem observou Dani Rodrik (1997), esse é um movimento político recente, filho da globalização, que tende a criar pressões para o rebaixamento de padrões trabalhistas, ambientais e outros processos contabilizados como “custo”.

Por esse motivo, em uma economia internacionalizada os produtores combatem com fervor a elevação dos custos de produção, tanto aqueles que competem com estrangeiros domesticamente como em mercados de exportação. A internacionalização da produção – um dos aspectos da globalização – está por trás do inesperado comportamento liberal de empresários identificado por Helen Milner (1988) durante a crise dos anos 1970. Naquele momento, muitos empresários engajaram-se em campanhas *contra* a elevação dos impostos de importação como forma de superação da crise, e teorizou Helen Milner que o comportamento era típico de empresas multinacionais ou que exportavam parte significativa da produção. Sua explicação baseou-se, portanto, na nacionalidade do capital e no destino da produção. A meu ver o ataque ao imposto de importação desencadeada por lideranças industriais deve ser enquadrado na batalha mais geral que os capitalistas travaram, no auge do Neoliberalismo, contra a elevação de custos. De um lado, avançou-se em um enfrentamento clássico entre Capital e Trabalho pela distribuição de renda: entre 1968 e 1973, a Europa passou pelo que ficou conhecido como “inflação de salários”, quando a participação dos salários na renda cresceu mais do que os lucros. À época, os conservadores argumentaram que

---

<sup>87</sup> Sobre a participação dos Estados Unidos na construção da ordem internacional no pós-Segunda Guerra, ver Gilpin (2002).

a queda dos lucros levaria à redução nos investimentos, e com isso reverteram a tendência na distribuição de renda (Korpi, 2002). Por outro lado, lançaram-se os capitalistas em uma ofensiva contra o *Welfare State* construído a duras penas pela geração anterior, e contra os impostos que o sustentavam. Entre os tributos, estava o imposto de importação, que era especialmente doloroso àqueles que haviam internacionalizado os insumos na Época de Ouro.

O Brasil não fugiu ao padrão, embora com certo atraso. As exportações brasileiras cresceram, sobretudo, entre 1960 e 1980 (Bonelli e Malan, 1976), e nos 1990 se redirecionaram para o Mercosul (Kupfer, [s.d.]); enquanto as importações se multiplicaram nos anos 1990. Assim como nos países industrializados, a inserção à economia mundial tornou a indústria brasileira mais sensível a elevações dos custos intermediários, entre eles o imposto de importação. Ambos os processos criaram forças que atualmente ‘resistem ao protecionismo’ e acoçam o Estado com vigor pela ‘redução de custos’. Mas, como a internacionalização não foi homogênea entre setores, as preferências sobre a política de comércio exterior diversificaram-se. Por outro lado, como todos estão mais expostos à competição estrangeira e são diretamente onerados por tributos, encargos sociais e outras regulações, têm igual interesse na redução do Estado.

No Gráfico 4.1, cada ponto situa uma atividade da indústria com relação a duas variáveis: propensão a exportar (eixo horizontal) e penetração de importações<sup>88</sup> (eixo vertical), em dois momentos: 1985 e em 2005. Note que nesses 20 anos a penetração de importações aumentou bastante, mais do que o percentual exportado pela indústria, embora não de uma forma homogênea. Esse indicador mostra duas coisas: que empresas domésticas sofrem mais competição com firmas estrangeiras nos produtos que fabricam, embora a intensidade da concorrência não seja a mesma. As indústrias mais expostas à competição são

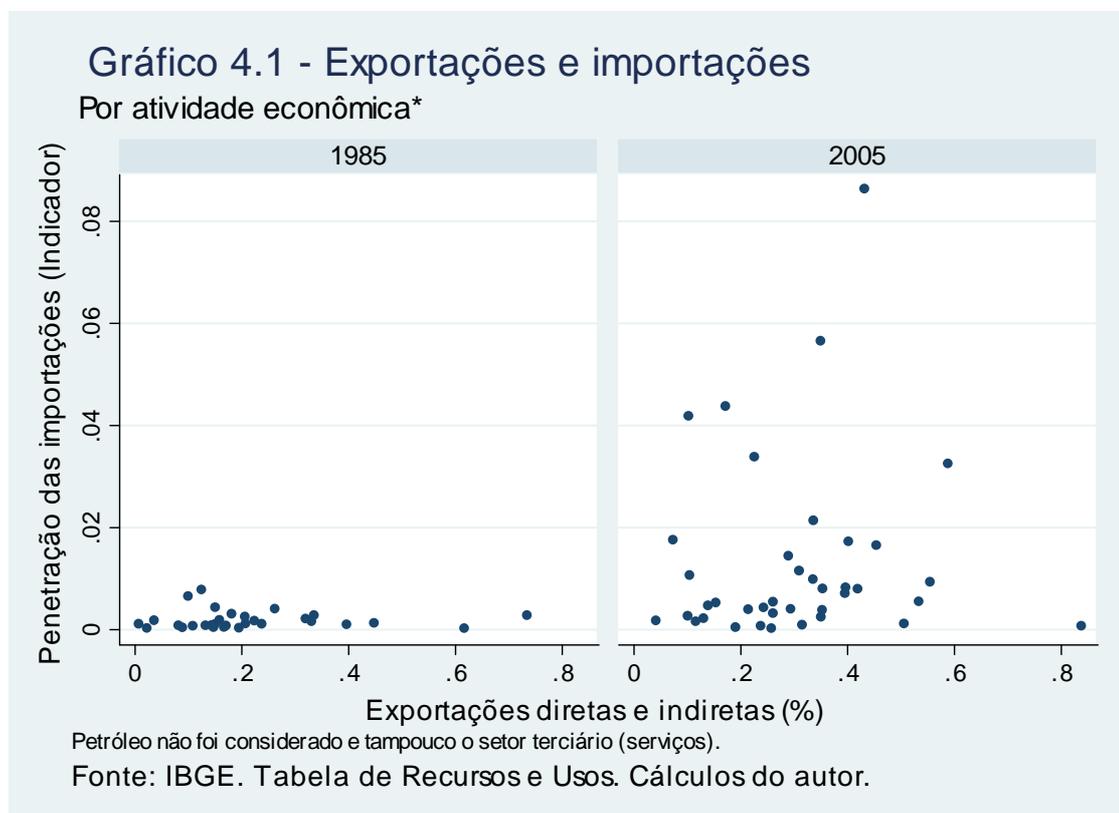
---

<sup>88</sup> O indicador penetração de importações, para um produto qualquer, refere-se ao percentual do consumo doméstico satisfeito por importações.

No Gráfico 4.1 esse indicador foi aplicado a cada atividade industrial. Como cada indústria fabrica mais do que um produto, a penetração de importações do setor é calculada multiplicando-se (i) a penetração de importações para o produto pela (ii) participação do produto nas atividades do setor.

O indicador tem um problema. Suponha que as importações de tecidos de malha cresçam muito, e as empresas têxteis, para defenderem-se passam a produzir tecidos de linho. Nesse caso, como a atividade passou a fabricar linho, o indicador de penetração de importações se reduziria, embora tivesse ela acabado de enfrentar grande concorrência nas mercadorias tradicionais. Por outro lado, se indústria têxtil, em vez de diversificar a produção para linho, apenas reduzisse as vendas de malha, o valor da penetração de importações se manteria elevado, porque foi incapaz de adaptar-se à competição estrangeira. No segundo caso o indicador captaria a competição estrangeira que enfrenta, mas não no primeiro.

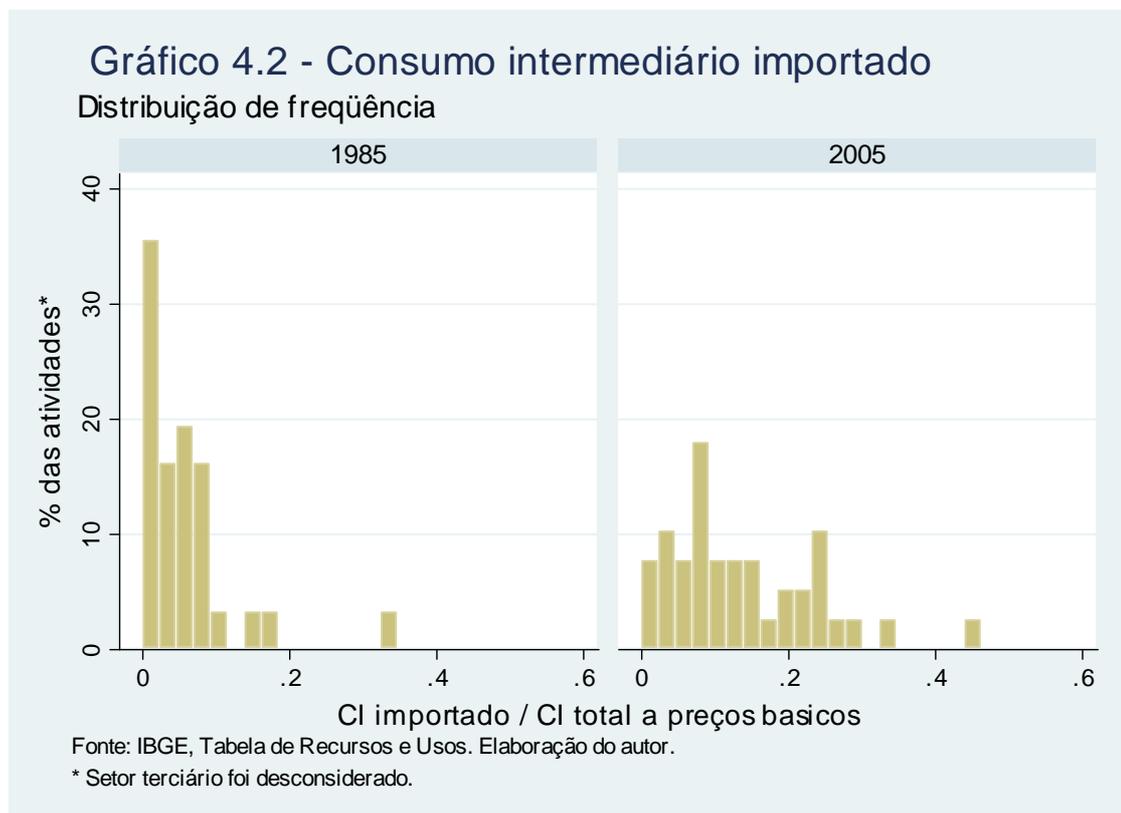
a tabagista, de aparelhos médico-hospitalares, de equipamentos de informática e máquinas de escritório e de material eletrônico e equipamentos de comunicação.



Além disso, como se nota no Gráfico 4.2, abaixo, atualmente há mais atividades econômicas que trazem do exterior insumos importados do que havia em 1985. São atividades diretamente prejudicadas por uma eventual elevação das alíquotas do imposto de importação, e que se colocam na retaguarda contra medidas ‘protecionistas’ do governo. Em 1985, em média as atividades industriais importavam 5,9% do consumo intermediário a preços básicos; em 2005, importavam 14%, desconsiderando serviços. Pode-se argumentar que o valor não é alto se comparado a outros países, como liberais recentemente têm argumentado<sup>89</sup>, mas a magnitude da mudança – crescimento de 237% em 20 anos – dá ideia das forças que levaram os empresários a se organizarem. Essa constatação, aliás, já havia sido feita por Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2001), para quem a liberalização tornaria a política externa alvo de disputa doméstica, devido a seus efeitos distributivos, assim como ocorrera antes da promulgação da tarifa de 1957, que consolidou o regime de substituição de importações.

<sup>89</sup> Nassar, André Meloni. A onda das cadeias globais. *O Estado de São Paulo*, 20 de março de 2013.

Nesse sentido, ressalto que a internacionalização iniciou-se nos anos 1960 com as exportações e coroou-se com as reformas de Collor, que reverteram o princípio dominante na política de importações desde os anos 1950.



A exposição da indústria à competição internacional levou-a a organizar-se em uma campanha pela redução de custos. A campanha da CNI em torno do 'Custo Brasil' que tem como principal bandeira a reforma tributária, foi lançada em 1995 quando a indústria, já exposta pelas reformas de Collor, viu-se diante da ALCA, que poderia alargar ainda mais o mercado (Mancuso e Oliveira, 2006, p. 155). No Fórum Empresarial das Américas, que reunia empresários dos países envolvidos na ALCA, os brasileiros condicionaram a abertura comercial ao avanço de reformas voltadas à redução de custos, em especial a reforma tributária (Santana, 2000, p. 70). Essa estratégia do Capital frente o acirramento da competição, através do ataque ao Estado, dificultou a formação de alianças com trabalhadores nas negociações de livre-comércio, ainda que ambos – trabalhadores e empresários – igualmente se opusessem à abertura, como será apresentado em seguida. A demanda

trabalhista para que o Estado expandisse os programas proteção social frente à possibilidade de desemprego era inaceitável para a classe empresarial.

A internacionalização de insumos, por sua vez, levou alguns empresários industriais a adotarem uma posição mais liberal nas negociações de comércio. Recentemente o presidente do IEDI e da CNI, por exemplo, afirmaram que apoiariam a abertura de novas frentes de liberalização que integrassem o Brasil às ‘cadeias globais de valor’.<sup>90</sup> Inclusive associações que lideraram a oposição à ALCA, como a Abinee, de materiais elétricos e eletrônicos, foram recentemente a Denver, nos EUA, manifestar seu apoio a uma negociação com aquele país. Nas palavras do presidente da Abinee, Humberto Barbato, "Mudamos o posicionamento. Há dez anos éramos refratários, e havia um açodamento para fechar um tratado [...] Agora estamos isolados, o Brasil está fora das cadeias de valor, daqui a pouco estaremos parecidos com países da antiga Cortina de Ferro."<sup>91</sup> A posição é intrigante porque no balanço do ano de 2013 a entidade lamentava que “as importações continuaram ocupando espaço do mercado brasileiro”.<sup>92</sup>

Acredito que a posição liberal de parte da indústria só foi assumida porque a política alternativa, de mais proteção sobre bens finais, foi retirada da agenda pelos acordos internacionais da OMC que colocam limites à alíquota cobrada pelos governos. Nesse sentido, a forma como a liberalização foi regulamentada, por meio de acordos internacionais, também teve um importante papel na estruturação do conflito em torno da política de comércio exterior. Acordos internacionais elevam muito o custo de uma reversão da abertura. Hoje, qualquer alteração da TEC que não esteja contemplada nas listas de exceção deve ser levada ao Conselho do Mercado Comum do Mercosul, onde têm assento os demais membros, e qualquer elevação superior aos compromissos assumidos em 1994 junto ao GATT deve ser compensada na OMC. Assim, os caminhos políticos pelos quais os industriais poderiam

---

<sup>90</sup> Robson Braga de Andrade, presidente da CNI, tem feito declarações a favor da assinatura, por parte do governo brasileiro, de novos acordos comerciais: “*Em tempos de concorrência acirrada, nações fechadas ao comércio ficam para trás. Não há desenvolvimento isolado que perdure. Todas as experiências nesse sentido tiveram fôlego curto. Nossa indústria e setor secundário mostram capacidade de atender tanto a demanda doméstica como a exterior.*” Braga, Robson. "O modelo brasileiro", *Folha de São Paulo*, 19 de dezembro de 2013. Essa posição foi apresentada também no “Mapa Estratégico da Indústria 2012-2013”, documento formulado pela CNI. A Fiesp recentemente fez um estudo sobre o impacto de possíveis acordos de liberalização sobre setores da economia, disponível em <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/analise-quantitativa-de-negociacoes-internacionais/>>.

<sup>91</sup> “Indústria brasileira propõe firmar acordo de livre-comércio com EUA”, *Folha de São Paulo*, 14 de novembro de 2013.

<sup>92</sup> “Desempenho setorial”, site da Abinee, disponível em <<http://www.abinee.org.br/abinee/decon/decon15.htm>> . Acesso em 12/01/2014.

buscar defender-se das importações foram fechados ou tornaram-se mais tortuosos. Uma reabertura dessas políticas, como no caso da denúncia do Brasil dos acordos da OMC ou do Mercosul, seria tão prejudicial a setores exportadores que praticamente não é cogitada.

Como resultado, poucos empresários hoje se mobilizam para aumentar o nível de proteção, com exceção dos pedidos de defesa comercial, que também estão sujeitos a regras estritas da OMC. Os setores que ainda são protegidos pela TEC ou por acordos preferenciais defendem a todo custo a manutenção dos privilégios, mas praticamente não há mobilização por proteção adicional entre os que foram expostos à competição em acordos anteriores. A desmobilização pela elevação das alíquotas altera as forças políticas da globalização. Segundo Schattschneider (1935, p. 108), foram justamente os industriais que buscavam *eleva*r o imposto de importação os que mais se mobilizaram na reforma da tarifa de 1930. Depois estavam aqueles que tentavam *manter* uma alíquota elevada. Por fim, os menos mobilizados eram os que queriam *reduzir* impostos. Com a consolidação da abertura em acordos internacionais, que colocou limites à elevação de tarifas, o primeiro grupo perdeu os instrumentos que poderia recrutar para proteger-se. Com a redução das alíquotas, o segundo grupo reduziu-se. E com a internacionalização dos insumos, o terceiro se expandiu. Conseqüentemente, duas alterações estruturais hoje diferenciam os empresários industriais brasileiros dos que viveram os anos 1980: interesses importadores se fortaleceram, embora de forma não homogênea, levando à fragmentação de preferências na legislação aduaneira; e interesses favoráveis à redução do Estado tornaram-se mais fortes e coesos.

O fortalecimento dos interesses importadores não leva, necessariamente, à liberalização da política de comércio exterior. Os incentivos que certas indústrias têm em manter baixas tarifas sobre os insumos que importam não anulam os interesses contrários dessas mesmas indústrias na preservação de seus clientes e de alíquotas elevadas nos bens finais que fabricam.

Com relação ao mercado consumidor para os bens finais, a grande alteração entre 1985 e 2005 foi a consolidação de um grupo que defende o Mercosul, por constituir o Tratado de Assunção uma união aduaneira com tarifas relativamente elevadas que absorve a parte significativa da produção. Entre esse grupo estão atividades importantes, tanto pelo nível de emprego como de agregação de valor, como o setor automotivo. Além disso, a assinatura de acordos preferenciais pelos países para os quais o Brasil exporta tem deixado muitos setores preocupados com a “erosão das preferências”.

A despeito da heterogeneidade, não são muitas as associações empresariais especificamente voltadas à política de comércio exterior. A principal - Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) - formou-se em 1996 sob a liderança da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em resposta às negociações da ALCA, quando se colocou a possibilidade de integração do comércio e investimentos entre 34 países do hemisfério americano – excluído Cuba. Desde então, a CEB tem se pronunciado sobre outras frentes abertas pelo governo, como na Rodada Doha da OMC e nas negociações entre Mercosul e União Européia. Nessas frentes houve realinhamentos internos à coalizão, que expressam a heterogeneidade de interesses: em 1999 a agroindústria, sem abandonar a CEB, criou uma organização dedicada aos interesses agrícolas, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, que levaria à formação do Icone em 2003; e na Rodada Doha, ao contrário da ALCA, a indústria têxtil e outras intensivas em mão-de-obra colocaram-se na defensiva.

Na seção seguinte será analisada a organização dos empresários nas negociações da ALCA.

## **4.2. Negociações da ALCA**

### **4.2.1. Nota analítica**

Até o momento, analisamos os efeitos da abertura sobre os interesses organizados na política de comércio exterior, que modifica as condições de acesso de indústrias estrangeiras ao mercado doméstico e, assim, altera o nível de produção, preços e de renda da indústria doméstica.

Não é necessário insistir que qualquer firma, em defesa da renda, buscará manter condições privilegiadas de acesso aos consumidores em relação às demais empresas. Esse princípio é tão antigo quanto o próprio comércio; mercadores buscam monopólios para si e tributos para estrangeiros desde que o mundo é mundo. Foi assim outrora; permanece assim hoje. *Dessa forma, qualquer indústria apoiará uma legislação que lhe conceda preferências e se oporá àquelas que as anulem ou as concedam a seus competidores.* Deve-se ressaltar, entretanto, que em uma negociação comercial duas legislações aduaneiras estão em jogo: a

doméstica e a de países estrangeiros. Em ambas o grau de privilégio da indústria pode ser medido pela “margem de preferência”, aferida pela diferença entre as alíquotas pagas pela indústria na circulação de seus bens e as pagas por seus competidores nas vendas de produtos similares.

Na análise da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) que se segue, tomou-se o cuidado de analisar, para cada setor industrial (i) o destino da produção final, que mostra o quão importante seria para o setor a negociação em pauta; (ii) os níveis de proteção nos mercados principais contra bens originários do Brasil, que indica os interesses que têm na manutenção ou obtenção dos privilégios; e (iii) os níveis de proteção nos mercados principais para bens originários de países concorrentes com o Brasil, que indica os interesses que tem o empresário brasileiro em colocar-se à frente dos que lhe ameaçam.

Se consideramos a “margem de preferência” como variável importante para explicar a posição dos empresários industriais nas negociações de livre comércio, devemos esperar que a posição da indústria mude conforme se alterem as políticas de integração comercial dos países com os quais a indústria mantém relações de comércio. A preocupação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) com a “erosão das preferências” diante da proliferação de acordos comerciais ilustra esse aspecto. A confederação, no final de 2013, reagiu à iniciativa do Peru, do Chile, do México e da Colômbia de negociarem a Aliança do Pacífico, que reduziria as preferências da indústria brasileira nesses países frente a terceiros mercados. Por um lado, a CNI reafirmou que o Mercosul é prioridade. De forma alguma o bloco ataria as mãos do Brasil em eventuais negociações comerciais. Ao mesmo tempo, a Confederação mostrou-se preocupada com a erosão das preferências causada por acordos entre os países da região e entre eles e os EUA e a Ásia. Nesse sentido, sugeriu a CNI que o governo brasileiro aprofundasse a integração com o Peru, o México, o Chile e a Colômbia, mas sem participar da Aliança do Pacífico ou de iniciativas de abertura com os EUA.<sup>93</sup>

A preocupação com erosão das preferências coloca também algumas questões para o exercício da hegemonia na política internacional em circunstâncias onde predominam acordos preferenciais de comércio. Países com grande fatia do mercado consumidor mundial, em um contexto de fragmentação das cadeias produtivas e de acordos preferenciais, têm mais poder de incitar um ciclo global de liberalizações do que em momentos anteriores da história,

---

<sup>93</sup> A posição da CNI foi expressa no Informativo da Confederação Nacional da Indústria, ano 5, n. 2, julho/setembro de 2013.

mesmo sem recurso à coerção externa. Os Estados Unidos, em diversas circunstâncias, recorreram a medidas de força para reduzir os níveis globais de restrição às importações. Essas iniciativas foram muito claras entre os anos 1970 e 1980, quando seu Balanço de Pagamentos deteriorou-se gravemente. Entre outras coisas, o governo passou a utilizar a Lei de Comércio contra qualquer país que adotasse práticas desleais de comércio, mesmo sem um julgamento multilateral; também pressionou os Países em Desenvolvimento na Rodada Tóquio (1973-1979) para que adotassem o princípio de reciprocidade e abandonassem programas de subsídio à exportação (Lima, 1986); e apoiou a adoção de condicionalidades nos empréstimos do FMI para cobrir déficits no Balanço de Pagamentos dos países da América Latina.

Atualmente, não é necessário coerção para que os EUA expandam as fronteiras comerciais. Dado o nível de integração das cadeias produtivas, basta que EUA e União Europeia lancem negociações de liberalização entre si para que o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e a Fiesp fiquem em uma posição incômoda. Se não buscarem fornecedores melhores e melhores condições de acesso, podem ver minguar seus embarques para o México e os EUA; mas se entrarem em negociações, podem perder o imposto de importação que a Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC) lhes garante. Esse é o dilema que os empresários brasileiros hoje enfrentam. Não é um processo inédito, já que há muito existem mecanismos preferenciais de comércio, mas que ganhou impulso recentemente.

Por fim, como indicamos anteriormente, a mobilização de trabalhadores na legislação aduaneira não é tão grande quanto à dos empresários, embora intensamente demandem do Estado políticas de proteção social. Por mobilizarem-se menos, dedicamos mais páginas na análise seguintes a posição dos empresários.

\*\*\*

As negociações da ALCA foram oficialmente lançadas em 1994, durante a primeira Cúpula de Chefes de Estado e Governo das Américas, em Miami. Os empresários não se organizaram de imediato, mesmo porque o governo brasileiro tentava resistir ao acordo engajando-se pouco nas discussões. Essa tática foi revertida em 1997, quando os negociadores notaram que o resultado da protelação poderia ser avesso aos interesses nacionais. A partir de então, nas palavras do embaixador Waldemar Carneiro Leão, o Brasil deveria “parar de tentar pôr o pé no freio e tomar o volante”. A ministra da Indústria, Comércio e Turismo da época, Dorothea Werneck, diante da reorientação, sugeriu que a reunião ministerial agendada para 1997 se realizasse no Brasil (Oliveira, 2003, p. 32).

Na visão de Carvalho (2003), trazer a III Reunião de Ministros para o Brasil foi uma tática do governo para sensibilizar e dar voz a setores que provavelmente se manifestariam contra as negociações. Resolvido a dificultar o acordo, nada melhor que divulgar amplamente negociações que poderiam alterar a estrutura produtiva do país e tocar em importantes interesses econômicos. Sabendo que o encontro ocorreria em Belo Horizonte, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) tomou a iniciativa de organizar o Fórum Empresarial, que se reunia paralelamente aos encontros ministeriais. Para os empresários, um acordo que contemplasse os EUA poderia ser tratado de qualquer forma, menos com indiferença, dado o peso do mercado consumidor norte-americano.

A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) foi criada em 1996 por esse esforço de coordenação da CNI, “como uma resposta dos empresários à necessidade de maior participação e influência na definição de estratégias brasileiras de inserção internacional”<sup>94</sup>.

A organização estava aberta a diversas propostas da indústria, mas ao final prevaleceram aquelas que se opunham à integração hemisférica. A oposição dos empresários não é tão óbvia quanto pode parecer. Em termos agregados, por um lado, o “colosso do norte” parece uma ameaça ao Brasil, pois “América Latina e Caribe estão entre as poucas regiões com as quais os EUA tiveram superávit em 1998, cerca de US\$ 12,3 bilhões” (Santana, 2000, p. 40). Não obstante, os EUA sempre foram um grande mercado para a produção industrial brasileira: 70% das exportações para os EUA se compunha de produtos manufaturados, em comparação com 38% das que se destinam à União Européia (Pereira, 2001, p. 36). Deve-se ponderar, contudo, que dados agregados são úteis para analisar a posição do governo, que se esforça para equilibrar o Balanço de Pagamentos, mas não de representantes de setores específicos, que se empenham em eliminar a concorrência contra seus produtos. Provavelmente o resultado da balança comercial orientou a posição do *United States Trade Representative* (USTR) dos EUA, ou do Itamaraty e do Ministério da Fazenda no Brasil, mas não das associações setoriais da indústria, que se preocupam com o impacto da integração sobre suas próprias atividades. Nesse nível de análise, dois indicadores são mais apropriados: (i) o percentual exportado por cada setor, que dá ideia da intensidade do interesse pela abertura; e (ii) o destino das exportações e as barreiras ali enfrentadas, que indicam o interesse na negociação em questão. Com tais indicadores, chama a atenção que entre as 10 atividades industriais que exportam mais de ¼ da produção, ou seja, que se preocupam diretamente com

---

<sup>94</sup>Site da CNI. Disponível em <[www.negociacoesinternacionais.cni.org.br](http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br)>. Acesso em 10/01/14.

a política de comércio exterior, sete delas têm os EUA como principal destino (Tabela 4.1, abaixo). A conclusão é que a renda de muitas empresas brasileiras depende da manutenção das fronteiras norte-americanas abertas. Por essa razão a posição oficial ‘protecionista’ da CEB – a favor de uma negociação gradual e seletiva - deve ser explicada, com a análise dos grupos que pressionaram contra e a favor das negociações.

De uma forma geral, os exportadores aos EUA, de quem se esperaria uma mobilização favorável ao acordo, pouco se mobilizaram – estiveram “indiferentes” ao acordo, como apresentaremos em seguida. Por um lado, já acessavam o mercado norte-americano sob alíquotas reduzidas, devido aos compromissos assumidos por aquele país nas sucessivas negociações do GATT, e por outro, embora exportassem aos EUA, destinavam parte da produção ao mercado doméstico, onde eram protegidos pela TEC. Assim, não faria sentido apoiar negociações em que o risco de perder a proteção era maior que a chance de se eliminar barreiras. Opuseram-se ferrenhamente ao acordo aqueles que vendiam domesticamente ou ao Mercosul, competindo com os EUA, para quem a abertura das fronteiras seria inaceitável. E apoiaram a integração hemisférica os setores que enfrentavam barreiras nas exportações para os EUA, ou que nos anos 1990 enfrentavam competição com os asiáticos no mercado doméstico e se agarraram à possibilidade de redirecionar a produção aos EUA em condições mais favoráveis que a dos competidores: têxteis, calçados e a agroindústria.

Nas seções seguintes cada grupo será analisado com maior detalhe.

#### **4.2.2. Grupo dos “liberais”**

Na Tabela 4.1, abaixo, estão relacionadas as atividades econômicas que exportam mais de 25% da produção – aquelas à direita do Gráfico 4.1. Pela dependência das exportações, são setores que *a priori* se interessam pela política de comércio exterior.

Das 10 atividades nessa condição, sete destinam seus produtos aos EUA, onde recolhem alíquotas que, salvo tabaco e calçados, varia de 0% a 4,3%. Sendo as alíquotas nos EUA já relativamente baixas, os exportadores brasileiros pouca vantagem teriam com a liberalização do comércio, principalmente se consideramos que esses mesmos setores vendem

parte da produção ao mercado doméstico, onde, em 1996, estavam protegidos por impostos de importação elevados, entre 5% e 60,3%, sendo a média 22,53%.<sup>95</sup> Dessa forma, nem todos os exportadores eram “liberais” ou mobilizaram-se pelo acordo. Das 7 atividades industriais que exportavam significativamente aos EUA, quatro já tinham condições relativamente boas de acesso e pouco alarde fizeram: indústria de produtos de madeira; metalúrgica; máquinas e equipamentos; e outros equipamentos de transporte. As três últimas, como também vendiam muito ao mercado doméstico, tinham interesses defensivos.

---

<sup>95</sup> As alíquotas elevadas chegando a 60,33% no caso de automóveis (SH 87.03) se explicam porque o cronograma de redução tarifária acordado na TEC e na Rodada Uruguai do GATT ainda estavam em implementação. Hoje as alíquotas são menores, em virtude de tais acordos.

Tabela 4.1 - Atividades que exportam mais de 25% da produção: principais produtos e destinos

Atividade	% da produção exportada*	Produtos principais (NCM)	Principal destino (jan2003 a dez2007)			Acesso a mercado** (Tarifa média)	
			País	Valor (US\$ Mi FOB)	Participação do destino no total exportado	No mercado de exportação	No Brasil
Minério de ferro	63%	26.01	China	10.004	29%	0	5
Outros equipamentos de transporte	46%	86	EUA	287	31%	4,28	20
		88	EUA	9.322	54%	0,18	5.16
		89	Países Baixos	1.768	80%		19.83
Produtos do fumo	41%	24	EUA	1.135	14%	90,74	18.33
Metalurgia de metais não-ferrosos	36%	74	EUA	4.001	21%	2,1	14.31
Produtos de madeira (exclusive móveis)	34%	44	EUA	6.461	44%	2	10.61
Fabricação de aço e derivados	29%	72	EUA	10.895	28%	0,3	13.74
		73	EUA	1.445	24%	1,11	18.24
Artefatos de couro e calçados	27%	41	Itália	2.143	27%	4,02	9.16
		42	EUA	443	69%	7,84	23
		43	EUA	31	30%	2,37	16.05
		64	EUA	4.554	48%	13,99	28.45
		65	EUA	5	23%	4,28	22.38
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	25%	84	EUA	12.110	27%	1,31	18.12
Caminhões e ônibus	36%	87.02	Chile	433	37%	11	44.33
		87.04	Argentina	2.548	34%	33.48	58.56
Automóveis, camionetas e utilitários	28%	87.03	Argentina	5.982	30%	34	60.33

---

Fonte: (1) Exportações diretas: IBGE, Tabela de Recursos e Usos. Cálculos do Autor. (2) Produtos Principais, Total Exportado, Principal Destino, Mercosul: MDIC, AliceWeb; (3) Tarifa MFN e Acordos Preferenciais: WTO Tariff Analysis Online.

\* Valores de 2005; \*\* Tarifas de 1996.

A efetiva mobilização pelo sucesso da ALCA veio de grupos que enfrentavam barreiras nos embarques aos EUA. A indústria siderúrgica, por exemplo, vendia grande parte da produção no Brasil (71%), onde o aço estrangeiro era submetido a impostos de importação entre 3% e 17%, com média de 13,74%. Tinha, portanto, interesse em manter essa margem de preferência sobre as siderúrgicas norte-americanas, especialmente porque os EUA eram o 4º maior fornecedor em 1997, atrás apenas da União Européia, Argentina e Japão. Por outro lado, cerca de 8% dos produtos siderúrgicos brasileiros se destinavam aos EUA, onde recolhiam impostos médios de 4,03%. Os impostos de importação ordinários nos EUA não eram elevados, mas em 2001 foi lançada pelo governo americano uma política de ‘reestruturação’ do setor de aço amparada no controle de importações. Nas palavras de Fred Bergsten (2002), “Bush administration initiated an investigation of steel imports, imposed tariffs of up to 30 per cent on a sizable portion of foreign steel shipments to the United States, and launched an effort to organize global steel production”.<sup>96</sup> As medidas foram baseadas nas seções 201 e 301 da Lei de Comércio dos EUA, que regulam os instrumentos de defesa comercial.<sup>97</sup> Diante das restrições, as siderúrgicas brasileiras propuseram ao governo que condicionasse qualquer oferta nas negociações da ALCA à suspensão das medidas (Oliveira, 2003), mas pouco interesse demonstraram na redução das alíquotas ordinárias aplicadas pelos EUA.

A indústria têxtil e de confecções, por sua vez, viu na liberalização hemisférica uma oportunidade de acessar o mercado dos EUA em condições mais favoráveis do que as dos competidores. Ainda que fosse orientado majoritariamente ao mercado doméstico (88% da produção), já nos anos 1990 o setor passava por dificuldades nas vendas no Brasil em virtude das importações. A Hering, que durante muito tempo teceu as próprias mercadorias, em 2012 fabricava apenas 30% da produção, adquirindo de terceiros 45% e importando da China outros 25% (“Valor Econômico”, [s.d.], p. 430). Dessa forma a Associação Brasileira de Indústrias Têxteis (Abit) viu na ALCA uma possibilidade de reorientar a produção e acessar o mercado dos EUA, onde os salários são relativamente elevados, em condições mais vantajosas do que as encontradas pelos asiáticos. Foram os têxteis um dos principais

---

<sup>96</sup> Tradução do autor: “A administração Bush iniciou uma investigação sobre as importações de aço, impôs tarifas de até 30 por cento em uma parcela considerável dos embarques de aço para os Estados Unidos, e lançou um esforço para organizar a produção global de aço”.

<sup>97</sup> A Seção 201, sobre Salvaguardas, permite restringir importações de determinados bens se a produção local não estiver em condições de competir, durante 5 a 8 anos, enquanto a indústria se reestrutura, inclusive com apoio do Estado; enquanto a Seção 301 combate práticas desleais de comércio – dumping ou subsídios (Jakobsen e Martins, 2002, p. 29).

defensores das negociações – inclusive de uma negociação acelerada, que liberalizasse o mercado antes de 2005, quando estava prevista a última etapa da revisão do Acordo Multifibras<sup>98</sup> no âmbito da OMC, que reduziria multilateralmente a proteção sobre têxteis (Santana, 2000, p. 72).

Por fim, o último dos setores mobilizado a favor da ALCA foi o de produtos agrícolas e alimentícios, devido ao sistema de quotas e subsídios agrícolas ainda permitidos pelo GATT e utilizados pelos EUA. Tabaco e açúcar acessam o mercado dos EUA sob um sistema de quotas que prevê alíquotas reduzidas para uma quantidade limitada de importações anuais.<sup>99</sup> Dentro das quotas, as alíquotas médias incidentes sobre o tabaco brasileiro são 90,7%; fora da quota, são 350%. Ainda assim em 2011 o Brasil foi o segundo maior exportador de tabaco para aquele mercado, com 19,27% das vendas, atrás apenas da República Dominicana, com 24,76%. Este país tem acordo preferencial com os EUA, o Brasil não. Dessa forma, a liberalização poderia conceder aos produtos de tabaco brasileiros condições semelhantes às da República Dominicana, que<sup>100</sup> recolhem alíquotas médias de 26,25%. Sobre o açúcar, além da quota, em 1999 o Brasil era o único país latino-americano cujo açúcar não era elegível ao Sistema Geral de Preferências da OMC, por ser considerado ‘competitivo’.<sup>101</sup> A pressão da indústria sucroalcooleira, que em 1999 enfrentou uma crise de demanda, foi especialmente influente junto ao governo para que se adotasse nas negociações uma postura agressiva a favor da liberalização do comércio agrícola. Em entrevista concedida em 2012, o atual presidente da ABAG e ex-diretor da Única reconheceu que a abertura do ministro Celso Lafer

---

<sup>98</sup> Até o final da Rodada Uruguai do GATT (1986-1994), o comércio de produtos têxteis estava engessado pelo Acordo Multifibras, que previa quotas de exportação para países produtores. Desde então, o setor foi regulado pelo Acordo sobre Têxteis e Vestuário da OMC, que traçou um plano de liberalização dentro de um período de dez anos, em quatro estágios (1995, 1998, 2002 e 2005), para quatro categorias de produtos (fios, tecidos, coberturas e confecção). Em cada etapa haveria a liberalização de determinado percentual do universo têxtil: 16% para o primeiro estágio, 17% para o segundo, 18% para o terceiro e, por fim, 49% para 2005 (Thorstensen, 2002, p. 475). Dessa forma, em 2005 os produtos têxteis estariam livres das barreiras quantitativas existentes desde a assinatura do Acordo Multifibras.

<sup>99</sup> O sistema de quotas está previsto no Acordo sobre Agricultura do GATT, firmado ao final da Rodada Uruguai. Barreiras quantitativas ao comércio, como as quotas, são incompatíveis com o Artigo XI do GATT, sobre Tarifação, mas foram previstas no Acordo sobre Agricultura como resultado da Rodada Uruguai. Sobre as quotas na agricultura, ver site da OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>100</sup> “Free Trade Area for Dominican Republic and Central America (DR-CAFTA)”.

<sup>101</sup> A Lei de Comércio dos EUA de 1974, que estabeleceu o SGP, definiu circunstâncias em que as preferências tarifárias concedidas sob o SGP poderiam ser retiradas ou suspensas. Entre elas, consta a “limitação por necessidade competitiva”, que entre outras coisas determina que as preferências sejam suspensas caso as importações do produto em questão, originárias do membro beneficiário, superem 50% das importações totais do produto pelos EUA. (Lei de Comércio de 1974, Seção 2463, “*Designation of eligible articles*”).

aos interesses do setor foi importante para que o gargalo fosse contornado.<sup>102</sup> A posição da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) tampouco deixa dúvidas da importância que a liberalização adquiriu para a agricultura patronal:

Sobre o ‘timing’ do processo negociador, o setor agrícola brasileiro gostaria de ter uma ALCA para ontem, sempre condicionada à completa liberalização dos mercados agrícolas. O prazo negociador para início da ALCA, a partir de 2005, foi muito uma posição arduamente defendida pelos setores industriais, que temem a ALCA, ao contrário do setor agrícola que teria muito mais a ganhar do que a perder com relação à área de livre comércio (Antonio Donizete Beraldo, chefe do Departamento de Comércio Exterior da CNA, apud Santana, 2000, p. 88).

Interessante notar que, quando se colocou a possibilidade da liberalização *multilateral* do comércio na OMC, a coalizão ‘liberal’ no interior da CEB reorganizou-se. Os têxteis tornaram-se protecionistas; e os produtores agrícolas buscaram uma tática mais agressiva, pela criação de uma organização especificamente voltada ao comércio agrícola, para que suas demandas não se enfraquecessem no processo de construção de consenso da CEB. A posição defensiva da indústria têxtil consistiu no apoio à incorporação, nas regras da OMC, da ‘cláusula social’, que permitiria ao governo limitar importações de países cuja legislação trabalhista e sindical não obedecesse a normas definidas pela Organização Internacional do Trabalho.<sup>103</sup> A posição, contrária à do governo brasileiro mas idêntica à da CUT<sup>104</sup>, buscava eliminar vantagens de países asiáticos no comércio de manufaturas decorrentes do preço dos salários (Oliveira, 2003, p. 65). Por sua vez, organizações do agronegócio – ABAG, Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a CNA -, em fevereiro de 1999 uniram-se no Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, ainda que sem abandonar a CEB. Importante notar que a ABAG, fundadora do Fórum, é integrada por uma série de associações de classe que compõem a ‘cadeia do agronegócio’: instituições financeiras,

---

<sup>102</sup> Entrevista do presidente da ABAG, Luiz Carlos Corrêa Carvalho, ao programa BrasilAgro, no dia 3/12/2012. Disponível em <<http://www.ABAG.com.br/index.php?mpg=00.00.00>> Acesso em 20/01/2014.

<sup>103</sup> A Reunião Ministerial da OMC de Cingapura, em 1996, discutiu a relação entre comércio e normas de trabalho. O tema não foi incorporado, contudo, à Declaração Ministerial de Doha, de 2001, que definiu o mandato da nova rodada. Segundo Jakobsen (1998, p. 101), o objetivo da Cláusula Social é “*assegurar que todos os países respeitem cinco normas básicas de trabalho (liberdade de organização sindical, direito de negociação coletiva, proibição do trabalho forçado e infantil e da discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho) descritas através de sete convenções da OIT (Organização Internacional do Trabalho), respectivamente as de número 87, 98, 29, 105, 138, 100 e 111*”.

<sup>104</sup> Sobre o posicionamento da CUT, ver artigo de Kjeld A. Jakobsen (1998), ex-secretário de Relações Internacionais da CUT, e livro sobre a política internacional da CUT produzida pela central (CUT, 2003). Pelo menos desde 1986 a CUT pressionava o Senado brasileiro para que provasse a ratificação da Convenção 87 da OIT, sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical (CUT, 2003, p. 23).

instituições de pesquisa, produtores de defensivos agrícolas, máquinas e equipamentos, transportadoras, empresas de comunicação. Para Carvalho (2003, p. 372), o agronegócio apartou-se da indústria para que suas demandas específicas, mais ofensivas, se fortalecessem junto ao governo, tanto pela vocalização autônoma frente aos demais ramos quanto pelo apoio ao Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento na disputa burocrática travada interior do governo. Mais tarde, em 2003, o Fórum articulou-se para a criação do Icone.<sup>105</sup>

### 4.2.3. Grupo dos “protecionistas”

#### *Empresários*

A oposição à ALCA – predominante na CEB e defendida desde o início pelo governo – foi liderada pelos setores elétrico-eletrônico, através da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) e da Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletrônicos (Eletros), pela indústria química, por meio da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim), e pelos produtores de máquinas e equipamentos, organizados na Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). Ambos vendiam ao mercado doméstico, onde enfrentavam forte concorrência dos EUA: entre 1997 e 2003, aparelhos elétricos, máquinas, equipamentos e produtos químicos foram as principais mercadorias de exportação dos EUA ao Brasil.<sup>106</sup> Em 1997, o imposto incidente sobre esses produtos oscilava entre 3% e 35%, sendo a média 13,37%. Aos setores protecionistas uniu-se a indústria automotiva, embora com menos engajamento porque a posição das filiais brasileiras entrou em conflito com a de matrizes norte-americanas. A indústria brasileira de automóveis destina 72% da produção ao mercado interno e 7% à Argentina; e a de ônibus e caminhões, 64% ao Brasil e 12% à Argentina. Tanto no Brasil quanto na Argentina, esses dois setores não recolhem imposto de importação, ao contrário dos produtos originários de fora do bloco, que em 1997 arcavam com impostos que chegavam a 60%.

---

<sup>105</sup> O posicionamento das associações rurais nas negociações da Rodada Doha da OMC é discutido em detalhes no Capítulo 3.

<sup>106</sup> Respectivamente classificados na Nomenclatura Comum do Mercosul nos capítulos 84, 85 e 29. Fonte: MDIC/AliceWeb.

Dessa forma, a oposição à ALCA entre o meio empresarial foi liderada por indústrias que buscavam defender a margem de preferência nas vendas ao Brasil e ao Mercosul. Ressalte-se que a União Aduaneira é um importante mecanismo político, independentemente do nível da alíquota, porque cada alteração do imposto não prevista nas listas nacionais de exceção deve ser submetida à apreciação do Grupo do Mercado Comum do Mercosul, onde o governo tem poder de veto. Haja vista que a TEC foi construída praticamente como um espelho das alíquotas brasileiras resultantes da reforma tarifária iniciada em 1990 (Vaz, 2002, p. 242), a instituição se mostra fundamental à proteção da indústria. Setores que dependem de ganhos de escala e não poderiam dispensar a integração de mercados, como os de bens de consumo duráveis, são os principais defensores de acordos preferenciais com Países em Desenvolvimento – uma alternativa de fortalecer o mercado consumidor de países pobres sem expô-lo à competição dos países industrializados, como a Cepal defendeu em momentos anteriores para a região.

A diretriz adotada pelo governo Lula desde 2003, de privilegiar a assinatura de acordos preferenciais com Países em Desenvolvimento, atende aos interesses da fração da indústria que vende ao Mercosul. Os cinco principais destinos dos ônibus brasileiros, por exemplo, são Chile, Venezuela, Nigéria, Argentina e Angola; os maiores compradores de caminhões são Argentina, Chile, México, EUA e África do Sul; e os de automóveis são Argentina, México, Alemanha, EUA e Venezuela.<sup>107</sup> Como se nota o Sul – América e África – listam entre os compradores prioritários.

### *Trabalhadores*

As centrais trabalhistas brasileiras discutiam a liberalização desde o início dos anos 1990. Em 1991, quando o governo anunciou a assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) articulou-se internacionalmente para influenciar os rumos da integração, através da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), da qual faziam parte também a Força Sindical e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Valores referente às exportações entre 2003 e 2007. Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, sistema AliceWeb. Disponível em < <http://aliceweb2.mdic.gov.br/>>. Acesso em 30/11/2013.

<sup>108</sup> A CCSCS foi criada em 1986, com apoio da CIOSL/ORIT. Dela participavam a CUT e CGT do Brasil, a CGT da Argentina, o PIT-CNT do Uruguai, a CUT do Paraguai, a CUT do Chile e a COB da Bolívia

O sindicalismo não se opunha à integração *per se*, mas à maneira como ela era conduzida: de forma insulada da sociedade, visando à liberalização econômica e sem políticas de proteção aos trabalhadores durante a reconversão produtiva (Vigevani, 1998, p. 113). O comércio regional, que já era estimulado por iniciativas de integração anteriores ao Mercosul, na visão da CUT poderia levar à especialização econômica e fortalecer os países da região nas negociações comerciais – o que seria positivo -, mas a redução das alíquotas frente a outros países, como implícita no projeto de “regionalismo aberto”, deveria ser combatida. Para tanto, a CCSCS propôs que a TEC respeitasse as alíquotas mais elevadas já vigentes no bloco (CUT, 2003, p. 67), como de fato ocorreu. Além disso, a liberalização teria um custo social imenso por ter sido implementada durante um período de ajuste fiscal, quando se retraíam os fundos públicos para o amparo do trabalhador. Dessa forma, as centrais sindicais propuseram que o acordo do Mercosul contemplasse medidas de proteção social: (i) a criação de um Fundo Social que garantisse o pagamento de direitos trabalhistas quando do encerramento de empresas em vias de reestruturação e (ii) a assinatura de uma Carta de Direitos Sociais Fundamentais, a ser anexada ao acordo e aprovada pelos Legislativos, com o compromisso de direitos mínimos, como de livre organização, negociação coletiva e greve.

Quando se lançou a ALCA, os trabalhadores<sup>109</sup> apressaram-se para compensar o ‘atraso histórico’ frente às iniciativas de globalização do capital (CUT, 2003, p. 74). O grande passo nesse sentido foi a formação da Aliança Social Continental (ASC), que coordenou ações de resistência em todo o hemisfério.

A formação da ASC foi precedida, no caso da CUT, pela decisão de integrar-se organicamente ao sindicalismo internacional, pela filiação à Central Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL), em 1992 (CUT, 2003, p. 48). Houve muitas críticas no meio sindical à aproximação da CUT com o sindicalismo internacional, a despeito da constante reafirmação dos dirigentes de que o passo era necessário para reverter a tendência

---

(CUT, 2003, p. 41). Uma análise detalhada da participação dos sindicatos no Mercosul encontra-se na obra de Tullo Vigevani (1998) e na coletânea organizada por Chalout e Almeida (1999).

<sup>109</sup> Nessa seção, analiso apenas a posição da CUT, porque foi quem participou mais ativamente das negociações da ALCA, publicou mais documentos e, por fim e mais importante, porque as centrais brasileiras – CGT, Força Sindical e CUT – adotaram posição semelhante, alinhada à ORIT, como revela depoimento de Valdir Vicente de Barros, Secretário de Relações Internacionais da CGT: “A CGT não se posiciona isoladamente, mas, sim, dentro de um conjunto, que está sob a orientação da ORIT. Deste modo, pode-se afirmar que não há uma posição unitária na CGT. Procuramos, desde o início das discussões sobre a ALCA, não trabalhar com uma posição isolada. Seguimos, assim, a orientação da ORIT, que culminou com a criação de uma Aliança Social Continental, onde estão presentes os sindicatos e a sociedade civil organizada [...]” (apud Santana, 2000, p. 85).

ao enfraquecimento dos sindicatos. Pesava sobre a CIOSL a acusação de ter sido um braço dos EUA para intervir na América Latina durante a Guerra Fria; além disso, a integração ‘orgânica’ era vista com receio porque poderia reduzir a autonomia da CUT e torna-la menos democrática, já que a integração orgânica supõe que a central obedeça às decisões coletivas superiores, em detrimento, em alguns casos, às exigências da base (Teixeira, 2008).<sup>110</sup>

Seja como for, com a integração à CIOSL o sindicalismo brasileiro deu um passo em direção à formação de uma grande coalizão hemisférica contrária à integração. A resistência era iniciativa do movimento sindical no Canadá ainda nos anos 1980, quando se colocou a possibilidade da assinatura de um acordo Canadá-EUA, que posteriormente seria um dos esteios do *North American Free Trade Area* (NAFTA). Nesse momento as centrais canadenses aliaram-se a grupos mais fortes da sociedade, já que quase uma década de ataques neoliberais os havia enfraquecido politicamente. Conforme as fronteiras da integração caminharam-se para o Sul, com o NAFTA, a Iniciativa para as Américas e a ALCA, os canadenses obtiveram apoio no México, nos EUA e, por fim, em outros países da América Latina, através da ORIT/CIOSL, para a discussão da liberalização do comércio (Berrón, 2007).

Inicialmente a CIOSL/ORIT não assumiu uma posição contrária à ALCA, mas sim de participação nas negociações: queriam o reconhecimento do Fórum Sindical, análogo ao Fórum Empresarial, e não o fim da ALCA. Alguns setores, como o sindicalismo chileno, viam com bons olhos um acordo que reduzisse alíquotas nos EUA. Foi apenas em 2000 que o movimento adotou uma postura amplamente contrária à proposta de integração (Berrón, 2007, p. 38). Os encontros sindicais, assim como de outros movimentos sociais, ocorreram paralelamente à agenda oficial: na I Cúpula das Américas, em Miami, a central americana AFL-CIO entregou uma carta aos representantes governamentais em nome da ORIT; em Cartagena, em 1996, quando se realizou a II Conferência de Ministros de Comércio, criou-se o Fórum Sindical e a convocação de mobilizações simultâneas pela CCSCS. Por fim, em 1997, na III Reunião de Ministros de Belo Horizonte, foi organizada uma Conferência Paralela, batizada de Fórum Nossa América, onde se aprovou um “Manifesto dos Trabalhadores e Trabalhadores de Nossa América” e um documento intitulado “Construindo a Aliança Social Continental Frente ao Livre Comércio”.

---

<sup>110</sup> Segundo Berrón (2007, p. 38), as resistências à aproximação com a ORIT reduziram-se depois de 1997, quando se alterou a direção da central norte americana, a AFL-CIO, embora no meio sindical permaneçam grupos que criticam tal estratégia.

Esse documento foi aprovado tanto por integrantes do sindicalismo como de movimentos sociais presentes no Fórum Nossa América. Por isso, marcou a aproximação do sindicalismo com atores sociais contrários à globalização, estratégia que havia prevalecido nos EUA por ocasião da oposição à aprovação do NAFTA (Gilpin, 2004, cap. 8) e que há algum tempo era cogitada no meio sindical brasileiro. A CUT liderou a aproximação com os movimentos sociais, encontrando apoio no Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro, e em ONGs como a Fase, Ibase, Inesc e Ser Mulher, para a formação da Rede Brasileira pela Integração dos Povos – Rebrip – um foco de resistência à ALCA. A Rebrip participou da reunião em Costa Rica, em 1999, que formalizou a existência da Aliança Social Continental (Berrón, 2007, p. 38; 42; CUT, 2003, p. 56).

#### **4.3. Conclusões: aliança de classes em países globalizados**

Os trabalhadores, no combate à ALCA, aliaram-se a movimentos sociais que, por diversas razões, opunham-se à globalização. Na CUT, a aproximação ocorreu depois que se filiou à CIOSL, onde as centrais dos EUA e do Canadá avançavam a proposta de incorporar a agenda ambiental e a ‘cláusula social’ nas negociações de comércio. A aliança entre sindicalistas e ONGs não era ‘natural’: os ambientalistas, principalmente, eram contra o ‘desenvolvimento industrial a qualquer custo’ que certas sindicais defendiam. Mas concessões foram feitas e a aliança foi selada. Essa coalizão contra a ALCA, no entanto, não incorporou nem fez acordos políticos com membros do empresariado brasileiro que também combatiam a integração hemisférica.

Ao contrário dos trabalhadores, que buscaram condicionar a liberalização do comércio a políticas de proteção social, os empresários condicionaram o avanço da ALCA a reformas que reduzissem o “Custo Brasil”, mais especificamente à reforma tributária. Ambos resistiram à liberalização, mas lutaram por políticas contrárias: os empresários, defendendo a redução de custos, inclusive do trabalho, e os trabalhadores, tentando abrigar-se sob o Estado e lutando pela manutenção de direitos. Por isso, apesar de semelhanças de superfície – “não à ALCA” – a negociação não fomentou uma aliança de classes, tanto por desinteresse dos trabalhadores

como dos empresários. Estes, inclusive, tentaram barrar a incorporação de ONGs e sindicalistas às consultas que os governos faziam sobre a ALCA.<sup>111</sup>

Por isso – e peço licença para apartar-me um pouco do argumento – o conceito de “neo-desenvolvimentismo” que alguns autores têm usado para referir-se ao governo Lula deve ser usado com cautela. O termo é válido quando se refere à disposição do governo em abrir espaços de diálogo tanto a trabalhadores quanto a empresários, como o Conselho, ou à retomada da política industrial. No entanto, o conceito não deve supor uma aliança entre Capital e Trabalho depois de 2003. Embora tenham sido incorporados a algumas instâncias de decisão onde dialogam com empresários, os trabalhadores, e mais precisamente a CUT, estão longe de integrarem uma aliança com o capital nacional ou estrangeiro. Manifestações conjuntas entre trabalhadores e empresários *da indústria* ocorrem esporadicamente, quanto aumenta muito a exposição às importações, mas encerram-se quando o câmbio se desvaloriza.

Em verdade, no combate à globalização o sindicalismo aliou-se a movimentos sociais ambientalistas, sem terra, de povos originários, entre outros, que tinham uma agenda ampla contra a globalização e, ao mesmo tempo, haviam se enfraquecido menos com as políticas neoliberais. A maioria desses grupos sociais opõe-se às políticas industriais desenvolvimentistas, acompanhadas que são por grandes projetos de infraestrutura, no geral vistos com bons olhos pelo sindicalismo. Por isso a coalizão é pontual – refere-se à resistência à globalização – e é envolta em tensões. A aproximação deu-se por um motivo tático – resistir à ALCA -, quando se formou a ASC e a Rebrip, e se manteve posteriormente, quando incorporou a resistência em geral à “liberalização do comércio”.

Dessa forma, em um contexto de globalização não se devem esperar alianças de classe na política de comércio exterior, como se observou no caso clássico dos pequenos países Social-Democratas da Europa (Katzenstein, 1985). Primeiro, a livre movimentação de capitais, aliada ao livre comércio, reduz o poder de barganha da classe trabalhadora e tende a desencadear uma “corrida para o fundo” em normas trabalhistas, salários e condições de trabalho. Dani Rodrik (1997) produziu um influente trabalho nesse sentido, recorrendo à tese clássica de Hirschman (1978) sobre o poder político que adquirem os capitalistas quando

---

<sup>111</sup> Um dos itens do documento apresentado pela CEB ao Fórum Empresarial das Américas de Belo Horizonte, em 1997: “que os participantes do Fórum sejam os empresários, tanto na condição de organizadores, como na condição de público-alvo, sendo esta a razão de existência do FEA, não devendo ser confundido com um fórum que estenda o conceito de setor privado de modo a incluir sindicatos, ONGs e outros grupos”. Com essa proposta os empresários tentaram barrar a incorporação de outros grupos às negociações (Coalizão Empresarial Brasileira, Documento da Posição Empresarial Brasileira na ALCA; Belo Horizonte, maio de 1997, p. 44, apud Santana, 2000, p. 75).

podem punir governos e trabalhadores com seus planos de investimento. Nessas circunstâncias, os trabalhadores se enfraquecem politicamente, e a luta contra a globalização é geralmente identificada como uma luta contra o *capital* globalizado. Haja vista que os efeitos da globalização são distintos para trabalhadores e empresários, os primeiros tendem a criticá-la como um todo, enquanto os capitalistas geralmente se restringem a proteger-se contra mercadorias de outros países. Segundo, as expectativas de empresários e trabalhadores diante de uma eventual liberalização os levam a formular demandas ao Estado incompatíveis entre si – redução do Estado *vs.* proteção do Estado – que tornam pouco prováveis as alianças.

## 5 Internacionalização econômica e coalizões de esquerda<sup>112</sup>

Entre os anos 1970 e 1980 houve uma reorientação ortodoxa na política econômica dos países industrializados e em desenvolvimento. Alguns atribuíram-na ao fortalecimento dos partidos conservadores (Korpi, 2002); outros, às ideologias que povoaram mentes de economistas e governantes (Campbell, 2001); enquanto muitos afirmaram que a ortodoxia era o destino inevitável das economias abertas:

Internationalization will undermine the autonomy and efficacy of government macroeconomic policy. It will more seriously constrain the behavior of left-wing governments than of right-wing governments. Capital mobility will have more far-reaching consequences than trade openness (Keohane e Milner, 1996, p. 18)

Nos capítulos anteriores foi enfatizado que há hoje, no Brasil, forças políticas que dificultam um retrocesso da “globalização”, embora cresça entre os trabalhadores a demanda por políticas de proteção social. Se esta tese estiver correta, e se correto for o argumento que a autonomia da política macroeconômica se reduz em economias abertas, então os governos de esquerda eleitos desde 2000 na América do Sul enfrentaram um severo dilema. Herdaram das urnas mandatos por mudanças, mas se depararam com um contexto em que a heterodoxia, quando não é ineficaz, é punida pelo mercado.

Frente a esse dilema, o objetivo deste capítulo é discutir a aplicação ao Brasil da tese enunciada acima por Keohane e Milner - que poderíamos chamar de tese da redução da autonomia da política econômica em países abertos, especialmente de políticas de esquerda. Para tanto, foi realizado um exercício comparativo entre outras experiências de esquerdas democráticas, especialmente na América do Sul, que governaram economias abertas ao comércio e capital estrangeiro.

A conclusão de fundo é que a expansão do comércio internacional e do investimento estrangeiro foi e continua sendo uma força importante para a política e para a economia, mas produz efeitos heterogêneos sobre os Estados, dependendo de estruturas domésticas. Além disso, a “punição” do mercado sobre políticas ditas “de esquerda” tampouco é homogênea.

---

<sup>112</sup> Algumas das conclusões desse capítulo foram apresentadas em CASTELAN, D. R. (2013) “Esquerdas na América do Sul: Padrões de Inserção Internacional e Constrangimentos Aos Programas de Proteção Social”. *Texto para Discussão* n. 1861, Brasília: IPEA.

Políticas de distribuição de renda foram acompanhadas pela elevação no fluxo de investimentos estrangeiros, e não pela fuga de capitais, embora as nacionalizações tenham sido punidas pelo mercado. Nesse sentido, o Brasil enfrentou restrições menores a políticas típicas da “esquerda” do que outros países da região.

### **5.1. Social Democracia e a América do Sul**

Ao longo do século XIX, quando as inovações tecnológicas que transformaram a Inglaterra avançaram sobre o continente europeu, a concepção de que as relações de trabalho vigentes nas fábricas bastariam para distribuir a produção de maneira socialmente aceitável sofreu críticas severas.

Se, por um lado, a esquerda uniu-se na crítica ao mercado como forma de alcançar o ideal de justiça distributiva, o consenso se esvaiu com relação à estratégia política para a superação do capitalismo. Alguns intelectuais, como Lênin, viram a instauração temporária de uma ditadura como o melhor caminho para acabar com o direito de propriedade, identificado por Karl Marx como cerne da tendência à concentração de riqueza. Por outro lado, pensadores social-democratas como Eduard Bernstein (1997) e Karl Kautsky (1979) ponderaram que a ditadura seria um retrocesso no objetivo último do socialismo de levar a liberdade aos destituídos. Por isso as reformas deveriam ser implementadas pela via democrática, através da expansão do sufrágio, da organização partidária da esquerda e da disputa em eleições livres. Esse caminho criaria “circunstâncias e condições que torn[ariam] possível e garant[iriam] uma transição (isenta de erupções convulsivas) da moderna ordem social para outra mais evoluída” (Bernstein, 1997, p. 115). O debate entre socialistas ‘evolucionários’ e ‘revolucionários’ polarizou as forças da esquerda na Segunda Internacional, iniciada em 1889, e forneceu as bases ideológicas para os socialismos realmente existentes no século XX.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> O posicionamento de Lenin e Kautsky, dois intelectuais importantes da Segunda Internacional, dissolvida pouco antes da eclosão da Primeira Guerra, foi publicado em 1979 sob o título “Kautsky: a ditadura do proletariado; Lenin: a revolução proletária e o renegado Kautsky”. A crítica de Marx à teoria de valor então vigente e a exposição da tendência de queda dos salários reais é apresentada de maneira clara e didática nas palestras por ele proferidas no Clube de Trabalhadores Alemães de Bruxelas, ao longo de 1847, e em dois de

Na Europa, a estratégia eleitoral de partidos social-democratas criados no século XIX mostrou-se vitoriosa apenas ao final da Segunda Guerra Mundial, quando conquistaram coalizões majoritárias nos parlamentos europeus através de alianças com partidos no centro do espectro ideológico.<sup>114</sup> A maior herança desses governos foram amplos programas de proteção social, característicos do que se conhece como *Welfare State*. Como argumenta Gösta Esping Andersen (1985), as políticas de seguro desemprego, salário mínimo, previdência social e de universalização da educação e da saúde reduziram a dependência dos trabalhadores com relação ao emprego, já que parte da renda ou das necessidades básicas da família passou a ser garantida pelo Estado. Por esse motivo, tais políticas, dentre outras com o mesmo propósito, são consideradas medidas de proteção social.

Na América do Sul, onde a industrialização ganhou força apenas nos anos 1950, recrutando trabalhadores camponeses sem tradição de organização coletiva, a esquerda demorou a chegar ao poder. A via revolucionária adotada por grupos de guerrilha foi em sua maioria sufocada pelos governos estabelecidos. E a esquerda parlamentar, por sua vez, teve que esperar a derrubada dos regimes autoritários, a expansão do sufrágio para populações pobres e iletradas, e a consolidação de eleições livres como único método legítimo de escolha de governantes. Por fim, na virada para o século XXI partidos de esquerda foram eleitos em todos os países da América do Sul, com exceção da Colômbia e do Peru.

A eleição das esquerdas na América do Sul, com programas mais ou menos radicais, foi celebrada por intelectuais. Especialmente porque se identificou na região a convergência de duas características que na Europa haviam contribuído para ascensão e consolidação da Social Democracia: crescimento econômico considerável, como ocorreu no período áureo entre o final da Segunda Guerra e o Choque do Petróleo, aliado à expansão do sufrágio e à eleição de partidos de esquerda. Com a produção crescendo, haveria menos resistências aos programas prometidos pelos governantes eleitos.

Mas a renovação política deparou-se com condições econômicas que, em períodos anteriores, foram caracterizadas como obstáculos ao desenvolvimento econômico: concentração das exportações em produtos primários, elevada abertura comercial e grande

---

seus discursos na Primeira Internacional, em Londres, em 1865. Os textos foram publicados em 1933 e 1935 com os títulos *Wage, Labour and Capital* e *Value, Price and Profit*, e reeditados em 1976 pela editora International Publishers.

<sup>114</sup> Uma excelente apresentação da Social Democracia, tanto de sua ideologia, estratégia política, quanto dos dilemas enfrentados pelo socialismo em economias de mercado é feita por Adam Przeworsky (1989), em *Capitalismo e Social-Democracia*.

participação do capital estrangeiro na produção doméstica, em um contexto de ampla liberdade de movimentação de capitais.

Os limites colocados pelo padrão de inserção internacional ao desenvolvimento econômico haviam sido objeto de estudo das teorias da Dependência entre os anos 1960 e 1980, que consideravam inútil qualquer esforço nacional de desenvolvimento que não revertesse a acumulação de capital realizada nos países do Centro.<sup>115</sup> Afinal, como os Estados poderiam dividir um excedente econômico que se acumulava fora das fronteiras nacionais? A dificuldade se tornaria mais aguda com a multiplicação das empresas transnacionais e a liberalização da conta de capitais, que facilitou o trânsito dos investimentos para regiões com políticas favoráveis ao investidor. Como ressaltado por Albert Hirschman (1973), nessas condições restaria aos governos nacionais adotar políticas atrativas ao investidor ou assistir à saída de capitais.

## **5.2. Padrão de comércio internacional e restrições às esquerdas**

### **5.2.1. Abertura comercial**

Todos os partidos de esquerda da América do Sul<sup>116</sup> eleitos entre 1999 e 2010 governaram economias caracterizadas por (i) maior abertura ao comércio exterior e (ii) maior concentração da pauta de exportações do que nos governos precedentes. O único país onde a abertura comercial em governos de esquerda foi menor do que em governos anteriores é a Venezuela, onde as exportações de petróleo há muito tempo representam grande parte do PIB.

---

<sup>115</sup> Devido às muitas diferenças internas que existiam entre os autores dessa tradição, Fernando Henrique Cardoso (1995) e Theotônio dos Santos (2000) sugerem que deveria ser usado o termo “teorias” da Dependência, ou “visões da Dependência”, em vez de Teoria da Dependência.

<sup>116</sup> Jorge Lanzaro (2007) divide as esquerdas em populistas (Rafael Correa, no Equador, empossado em 2007; Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999 e Evo Morales, na Bolívia, em 2006); nacional-populares (Néstor Kirchner e Cristina Kirchner na Argentina, empossados respectivamente em 2003 e 2007); e social-democratas (Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2003; Ricardo Lagos e Michele Bachelet no Chile, respectivamente em 2000 e 2006; e Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2005). Opto por não fazer a diferenciação porque o objetivo deste trabalho é analisar algumas condições econômicas desses governos, independentemente do padrão de competição político-eleitoral em que governaram. Mesmo assim, recorri à terminologia de “esquerda” utilizada por Lanzaro, mesmo sabendo que nem sempre esses grupos se originaram de movimentos operários.

Na Tabela 5.1, abaixo, compara-se a média do grau de abertura dos países da América do Sul em dois momentos: nos anos em que governaram partidos de esquerda e naqueles em que governaram partidos de direita (Tabela 5.1).

Tabela 5.1 - Abertura comercial\* e partido no Executivo, 1990-2010

País	Média 1990-2010	Partido	
		Direita**	Esquerda***
Paraguai	53%	50%	75%
Chile	53%	46%	60%
Equador	48%	46%	60%
Bolívia	43%	38%	61%
Venezuela	45%	46%	45%
Uruguai	32%	29%	43%
Peru	31%	31%	-
Colômbia	28%	28%	-
Argentina	24%	17%	36%
Brasil	18%	15%	22%

Fonte: UNCTAD (2012) e Banco Mundial (2012). Elaboração do autor.

\* (Exportações + Importações) / PIB

\*\* Média do grau de abertura durante os anos em que governaram partidos de direita entre 1990 e 2010

\*\*\* Média do grau de abertura durante os anos em que governaram partidos de esquerda entre 1990 e 2010

O aumento do fluxo de comércio em relação ao PIB – que todas as esquerda enfrentaram - traz algumas implicações para a política econômica. Primeiro, a capacidade de governos implementarem políticas contracíclicas através do gerenciamento da demanda agregada doméstica se reduz quando grande parte da produção é absorvida por consumidores estrangeiros. A restrição permanece em regimes de câmbio flutuante, nos quais desvalorizações tampouco são uma opção para incentivar o nível de atividade (Pekkarinen, 1989). Essa característica diferencia as economias da América do Sul entre si. De um lado estão Paraguai, Chile, Bolívia, Equador e Venezuela, onde a eficácia das políticas contracíclicas depende menos de estímulos ao consumo doméstico do que do gerenciamento

do balanço de pagamentos, como sustenta José Antonio Ocampo (2011), e de outro estão Brasil, Argentina, Colômbia, Peru e, em menor medida, o Uruguai, que têm maior espaço para combater os ciclos com medidas de estímulo à demanda agregada devido à abertura mais modesta da economia.

No primeiro grupo, das ‘economias abertas’, políticas de sustentação da renda e de estímulo ao consumo geralmente são acompanhadas pela elevação das importações, o que dificulta a manutenção das políticas por muito tempo caso o governo não disponha de reservas cambiais ou de outras fontes de financiamento. O resultado são desequilíbrios constantes no balanço de pagamentos, identificado há muito tempo por economistas da América Latina como Celso Furtado e Raúl Prebisch. Entre 1978 e 2010, o saldo em conta corrente como percentual do PIB desse grupo registrou um desvio padrão médio de 5,47 pontos, enquanto para o restante da região a variação foi de 2,96 (Tabela 5.2). O padrão não se alterou nas gestões da esquerda, ainda que durante esses governos a elevação no preço das *commodities* tenha elevado a receita das exportações e tornado positivo o saldo em conta corrente.

Tabela 5.2 - Saldo em conta corrente (% PIB), média e desvio-padrão anual, 1978-2011.

País	1978-2010		1990 - 2010			
	Média	Desvio Padrão	Direita*		Esquerda*	
			Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
Venezuela	4,21	7,56	3,43	7,97	8,74	5,56
Bolívia	-2,67	6,36	-3,81	4,38	8,94	4,00
Equador	-2,99	4,67	-1,75	4,31	1,19	3,13
Chile	-3,06	4,27	-2,74	1,92	0,82	2,31
Paraguai	-2,62	4,48	-0,51	3,34	-1,66	2,03
Argentina	-0,79	3,54	-1,61	3,73	2,91	1,60
Colômbia	-1,90	3,01	-1,71	2,75	.	.
Peru	-3,50	3,94	-3,13	3,16	.	.
Brasil	-1,65	2,23	-2,02	1,93	0,01	1,60
Uruguai	-1,53	2,06	-0,80	1,60	-2,01	2,01

Fonte: Banco Mundial (2012), Elaboração do autor.

\* Média durante os anos em que governaram partidos de direita entre 1990 e

2010

\*\* Média durante os anos em que governaram partidos de esquerda entre 1990 e 2010

Não obstante a volatilidade no balanço de pagamentos no grupo das pequenas economias abertas (Paraguai, Chile, Bolívia, Equador e Venezuela), a Venezuela e o Chile têm algumas particularidades que permitiram aos partidos de esquerda expandir os programas de distribuição de renda sem que incorressem em desequilíbrios externos. O primeiro, pelas receitas excepcionais do petróleo, que fizeram com que o país tivesse um saldo médio na conta corrente de 9,9% do PIB entre 1999, quando Chávez foi eleito, e 2007, antes da crise – montante bem superior à média do restante da região, de 0,2% do PIB.<sup>117</sup> E no caso do Chile por ter construído regras fiscais contracíclicas que permitiram ao Estado acumular reservas nos períodos de *boom* e gastá-las na crise, tornando o orçamento público menos vulnerável às exportações e conferindo à política fiscal um caráter contracíclico, como mostra estimativa de Ocampo (2011). Mesmo assim, o Chile foi o único país em que, durante a gestão da esquerda, as reservas internacionais reduziram-se significativamente como percentual das importações (Tabela 5.3), o que fortalece a hipótese de que em economias abertas os estímulos à demanda agregada tendem a gerar pressões no balanço de pagamentos.

Tabela 5.3 - Reservas internacionais (em meses de importações) e partido no Executivo (1990-2010)

País	Média 1990 - 2010	Partido	
		Direita*	Esquerda**
Argentina	6,30	5,69	7,28
Bolívia	7,57	5,59	13,87
Brasil	6,97	5,92	8,66
Chile	6,39	8,04	4,89
Colômbia	6,24	6,24	-
Equador	2,60	2,71	2,13
Paraguai	3,30	3,10	4,49
Peru	8,75	8,75	-
Uruguai	6,12	5,80	6,93

<sup>117</sup> Fonte: Banco Mundial. *World Development Indicators*, 2012. Cálculo do autor.

Venezuela	8,49	8,94	8,15
-----------	------	------	------

Fonte: Banco Mundial (2012). Elaboração do autor.

\* Média durante os anos em que governaram partidos de direita entre 1990 e 2010

\*\* Média durante os anos em que governaram partidos de esquerda entre 1990 e 2010

Entre as experiências europeias, a Noruega e a Finlândia foram os países com padrão de inserção comercial mais semelhante às economias abertas da América do Sul no período de consolidação da Social Democracia. Jukka Pekkarinen (1989) argumenta que o grau de abertura comercial reduziu a absorção da teoria keynesiana de gerenciamento da demanda agregada pela burocracia do Estado. A ineficácia das políticas keynesianas não representou, contudo, o fim do gerenciamento do nível de emprego e salários pelo poder público. A força dos sindicatos, capazes de organizar greves em diferentes setores e por longos períodos, levou à formação de conselhos econômicos com representantes do Estado, dos trabalhadores e dos empresários onde se negociavam níveis de salário, emprego, investimentos e tributação. Esse resultado foi possível porque as exportações concentravam-se em poucos setores, o que facilitou a organização de associações de classe e reduziu a fragmentação natural de interesses, como argumenta Pekkarinen, mas também porque o próprio Estado, na Primeira Guerra Mundial, havia incentivado a organização de trabalhadores em corporações para que o suprimento à indústria bélica não fosse ameaçado por conflitos trabalhistas, como apresenta Charles S. Maier (1984). O argumento converge com o modelo de Jeffrey Frieden e Ronald Rogowski (1996) de mobilização política, para quem a internacionalização econômica eleva os conflitos em torno da política comercial por submeter uma parcela maior da renda nacional às oscilações internacionais de preço.

### 5.2.2. Concentração das exportações

Na América do Sul, por sua vez, com exceção do Brasil, do Uruguai e da Argentina, a pauta de exportações concentra-se basicamente em produtos minerais e combustíveis (Tabela

5.4). Se, por um lado, a concentração das exportações poderia facilitar a organização política dos trabalhadores, deve-se levar em conta que a produção de minérios e petróleo gera poucos empregos em comparação com as exportações de manufaturas e mesmo agrícolas, por ser intensiva em capital e possuir poucos encadeamentos para trás. A Cepal (2012a, p. 144) estimou que em 2003 no México foram gerados 8 empregos para cada milhão de dólares de petróleo e minerais exportados, enquanto nas demais atividades a média foi de 30 empregos por milhão produzido. Dessa forma, a concentração das exportações não estimula a organização política dos trabalhadores empregados no setor com a mesma intensidade que ocorreu na Noruega e na Finlândia, porque os produtos exportados são relativamente pouco intensivos em mão-de-obra. Mesmo gerando poucos empregos, o que dificulta a organização sindical, as oscilações de preço do setor exportador se transmitem ao restante da economia em consequência da despesa interna.

Tabela 5.4: Exportações, percentual sobre o total exportado, por categoria de produtos, 2011

Padrão da pauta de exportações	País	Produtos minerais e combustíveis		
		Produtos agrícolas	Produtos minerais e combustíveis	Manufaturas
Diversificada	Brasil	33,8	30,4	32,8
Produtos agrícolas	Paraguai	87,5	1,7	10,7
	Argentina	53,9	9,7	31,4
	Uruguai	72,9	1	25,6
Produtos minerais e combustíveis	Bolívia	14,4	81,4	4,2
	Chile	23,4	61,8	13
	Colômbia	12,4	65,2	17,4
	Equador	33,5	58,5	7,5
	Peru	17	49,5	10,6
	Venezuela	0,1	93,1	2,3

Fonte: OMC. World Trade Profiles, 2012. Disponível em <<http://stat.wto.org>>

De acordo com W. Arthur Lewis (1960, p. 369–370), a instabilidade decorrente das oscilações no setor externo “se torna particularmente violenta se o setor agrícola se basear na mão-de-obra assalariada que trabalha em grandes plantações, e não na produção de lavradores independentes”. Essa característica diferencia a internacionalização atual da América do Sul

com relação ao período anterior à substituição de importações. Na década de 1930, antes das políticas de substituição de importações, a produção na América Latina já era internacionalizada, mas não a população, pois parte significativa dos habitantes vivia no campo em atividades de subsistência. Como resultado, pouco eram afetados pelas oscilações de preço nos setores exportadores, mesmo em países com coeficiente de importações e exportações elevado. A urbanização hoje universal na América do Sul integrou a população de subsistência à divisão social do trabalho que acompanha a organização em cidades. Nessas condições, populações que até a década de 1970 estavam imunes às flutuações de preço no setor exportador devido à produção para subsistência agora estão vulneráveis, ainda que sua capacidade de organização política não tenha se elevado na mesma magnitude.<sup>118</sup>

De fato, nas eleições realizadas em países simultaneamente com elevado grau de abertura comercial e de concentração das exportações – Venezuela, Equador e Bolívia – saíram vitoriosos movimentos de oposição com organização partidária relativamente nova<sup>119</sup>, que catalisaram demandas de diversos movimentos sociais por proteção social, ainda que sem a liderança do sindicalismo. O Chile é uma exceção nesse grupo, a despeito de ter características econômicas semelhantes: o Partido Socialista (PS) elegeu-se com o apoio do movimento sindical, assim como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, o Frente Amplio (FA) no Uruguai e as correntes de esquerda do Partido Justicialista na Argentina, que contam com uma estrutura econômica mais diversificada. A ausência de um movimento sindical de base tradicionalmente organizado nas esquerdas que se elegeram na Venezuela, no Equador e na Bolívia lhes rendeu o título de “populistas” (Lanzaro, 2007).

A partir do padrão de exportações dos países da América do Sul, duas conclusões parciais podem ser tiradas sobre as esquerdas. Em primeiro lugar, deve-se ler com cautela os diagnósticos que atribuem a redução da desigualdade na região apenas ao crescimento econômico promovido pela elevação do preço das *commodities* a partir de 2002. De fato, há uma semelhança entre o período áureo da Social Democracia europeia, que se estendeu entre o final da Segunda Guerra e o primeiro Choque do Petróleo, e a conjuntura favorável para as

---

<sup>118</sup> A velocidade da urbanização variou muito entre os países da região. Segundo dados do Banco Mundial (2012), o Paraguai tornou-se majoritariamente urbano em 1992, a Bolívia em 1985 e o Equador 1984. Brasil, Colômbia e Peru se urbanizaram na década de 1960, enquanto Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela já iniciaram os anos 1950 com menos da metade da população no campo.

<sup>119</sup> A expressão desses movimentos no sistema partidário é nova, ainda que alguns deles, como o Katarismo na Bolívia, tenha tradições que remontam ao período colonial.

exportações em que governaram as esquerdas na região sul-americana. Entretanto, a redução das desigualdades não seria um resultado espontâneo do crescimento econômico nos países exportadores da América do Sul porque o PIB foi puxado por exportações com pouco encadeamento sobre o restante da economia, em setores com elevada participação de capital estrangeiro e com baixo nível de organização sindical. Em segundo lugar, o padrão de comércio exterior das pequenas economias abertas da América do Sul deixou um paradoxo político para os governos de esquerda: gerou demandas por proteção social, expressas nos mandatos recebidos pelos presidentes eleitos a partir de 1999, mas que partem de atores politicamente incapazes de contraporem-se ao capital, quando se consideram os modelos clássicos de ação coletiva que requerem trabalhadores concentrados em poucas atividades econômicas.

Para se compreender de maneira satisfatória as respostas dos Estados da região aos mandatos populares que receberam das urnas vale a pena recorrer a outras experiências históricas em que se tentou estabilizar os ciclos econômicos de origem externa. Na seção seguinte analisa-se como governos de esquerda da Europa no final da Segunda Guerra reagiram à exposição externa e concentração das exportações.

### **5.3. Vulnerabilidade externa e resposta política: a experiência Européia**

Na Europa, partidos de esquerda eleitos a partir da década de 1940 encontraram condições semelhantes às economias abertas da América do Sul. Peter Katzenstein (1985) sustentou, a partir de estudo comparativo, que a liberalização da política comercial promovida no pós-Segunda Guerra por países como Suécia, Áustria e Holanda engrossou a lista de trabalhadores temporariamente desempregados pelo livre-comércio e fortaleceu as coalizões políticas favoráveis à proteção social. O resultado foi a expansão dos gastos governamentais com seguridade social. Dani Rodrik (Rodrik, 1997, cap. 4), em estudo *cross-sectional* com cerca de 100 países, encontrou uma associação positiva entre o que chamou de “exposição ao risco externo”, medida pela multiplicação da abertura comercial pela concentração da pauta

de exportações (ou pela volatilidade dos termos de troca), e o os gastos governamentais como percentual do PIB. A associação foi mais forte nos países da OCDE, na visão de Rodrik porque em outras regiões a função de seguridade social desempenhada pelo *Welfare State*, que ameniza os efeitos dos riscos do mercado sobre a população, provavelmente é realizada por outras instituições como a família, igreja e instituições de caridade que não oneram o orçamento público. De fato, a relação entre grau de abertura comercial e proteção social não foi encontrada na América do Sul por Robert Kaufman e Alex Segura-Ubiergo (2001), o que não descarta a hipótese de que a proteção social tenha ocorrido por outras políticas de compensação com menor impacto sobre o orçamento.

Esses importantes estudos, que apontam para uma relação entre vulnerabilidade e proteção social, não evidenciam, contudo, os sujeitos sociais que vinculam a situação de risco às políticas públicas e as coalizões formadas para tanto. Acredito que nesse particular existam diferenças importantes entre a experiência das esquerdas nessas duas regiões.

Como descreve Adam Przeworski (1989), os partidos Social Democratas europeus, ao conquistarem maioria no parlamento, depararam-se com um dilema: seria possível implementar programas de redistribuição sem o rompimento dos direitos de propriedade? E se mantido o direito de propriedade, como financiar os programas sociais em ambientes de liberdade de fluxo de capitais se a tributação excessiva sobre o lucro poderia levar à fuga dos investidores? Os gabinetes de esquerda formados após a Segunda Guerra comprometeram-se com a proteção da propriedade privada em troca de investimentos por parte dos empregadores e da contenção das greves pelos trabalhadores. Periodicamente representantes do Estado, dos trabalhadores e dos empresários renegociavam os níveis de investimentos, salários e tributos em conselhos tripartites, um modelo de representação chamado de Corporativismo (Maier, 1984).

Esse contrato social foi possível porque a industrialização e a urbanização haviam originado um movimento operário forte, organizado e capaz de se contrapor à desigualdade estrutural dos trabalhadores frente ao capital, como sustenta Claus Offe (1989a). Além disso, também o Estado havia saído fortalecido das guerras, devido ao planejamento industrial necessário à economia de guerra e, no caso dos países nórdicos, ao pagamento de reparações à União Soviética (Pekkarinen, 1989, p. 324). Por fim, instrumentos de política macroeconômica aprimorados por Keynes permitiram ao Estado exercer a autoridade sobre o

destino do capital sem ser seu proprietário, pelo gerenciamento dos níveis agregados de demanda, como argumenta Kenneth Galbraight (1985, p. 15).<sup>120</sup>

Nessas condições, a exposição ao comércio e a realocação de fatores encontraram resistência em organizações políticas com força suficiente para, no mínimo, conseguirem compensações de um Estado que expandia suas atividades econômicas. Como resultado, o gasto em seguridade social dos pequenos países europeus cresceu de 13% em 1956-57 para 20% em 1971 durante o período de liberalização comercial, enquanto nos demais países industrializados com grau menor de abertura essa rubrica do orçamento permaneceu estagnada. Esse pacto social foi chamado por John Ruggie (1982) de *embedded liberalism*, por combinar o livre comércio com salvaguardas domésticas em casos de dano material às populações afetadas.

#### **5.4. Vulnerabilidade externa e resposta política na América do Sul: esquerdas do século XXI**

Nas pequenas economias abertas da América do Sul, todas as condições políticas eram distintas quando as esquerdas se elegeram. Primeiro, o movimento sindical, que liderou a formação do *Welfare State* europeu, encontrava-se na América do Sul debilitado depois de anos de flexibilização da legislação trabalhista e do acirramento da competição com produtos importados. Segundo, o Estado havia herdado menos instrumentos de intervenção econômica depois das reformas administrativas que acompanharam o ajuste fiscal dos anos 1990, ainda que em termos de arrecadação os resultados tenham melhorado. Terceiro, nos setores exportadores que diretamente se beneficiaram da expansão do preço das *commodities* a partir de 2002 a participação de investidores estrangeiros era extremamente elevada em comparação às experiências europeias.

O Uruguai foi o único país da América do Sul onde o sindicalismo teve forças para, amparado pelo Estado, construir mecanismos tripartites de negociação no século XXI. Após a

---

<sup>120</sup> O gerenciamento da demanda agregada não foi utilizado por todas as esquerdas eleitas no pós guerra, especialmente nos países que exportavam parcela significativa da produção, mas em alguns deles o keynesianismo teve papel importante na manutenção do pleno emprego.

eleição da coalizão Frente Amplio, foram reativados os conselhos salariais formados por representantes dos trabalhadores, do governo e dos empresários para a negociação de salários, investimentos e tributos que haviam sido instituídos pela primeira vez nos anos 1940 (Panizza, 2005, p. 99). Esse resultado é semelhante às experiências europeias pós Segunda Guerra. Nos demais países da América do Sul, a reestruturação produtiva promovida pela liberalização comercial, que requer o deslocamento do capital e da mão de obra para setores mais competitivos, foi acompanhada pela redução de direitos trabalhistas e sindicais que supostamente limitavam a mobilidade da mão de obra necessária ao ajuste. Como resultado, houve uma grande precarização do trabalho e as taxas de sindicalização caíram fortemente (Cardoso, 2008). Em países onde são frágeis os mecanismos tradicionais de proteção social oferecidos pelo Estado, como saúde, educação, seguridade social, seguro desemprego, a reestruturação acentuou a situação de vulnerabilidade da população e diminuiu a possibilidade dos trabalhadores negociarem diretamente com o capital a distribuição do produto.

Se o enfraquecimento dos sindicatos e a informalização do emprego restringiram as possibilidades de distribuição do excedente econômico através de negociações coletivas, também a participação de investimentos estrangeiros limitou as possibilidades dos governos negociarem politicamente o destino dado ao excedente econômico. Esse ponto é mais controverso e menos enfatizado pela literatura em economia política, ainda que tenha sido um dos fatores que contribuiu para a erosão do compromisso político social democrata nos países nórdicos. Nesta região, o acordo social do Corporativismo dependia do compromisso dos empresários com o reinvestimento dos lucros e dos trabalhadores com a contenção das greves. Nos anos 1970, quando grandes empresas internacionalizaram suas plantas de produção, os partidos social democratas tiveram dificuldade em definir nos conselhos tripartites planos de investimentos privados, que passaram a ser alocados em diferentes mercados. Simultaneamente, a inflação tornou mais difícil para os sindicatos manterem o compromisso de contenção das demandas salariais.

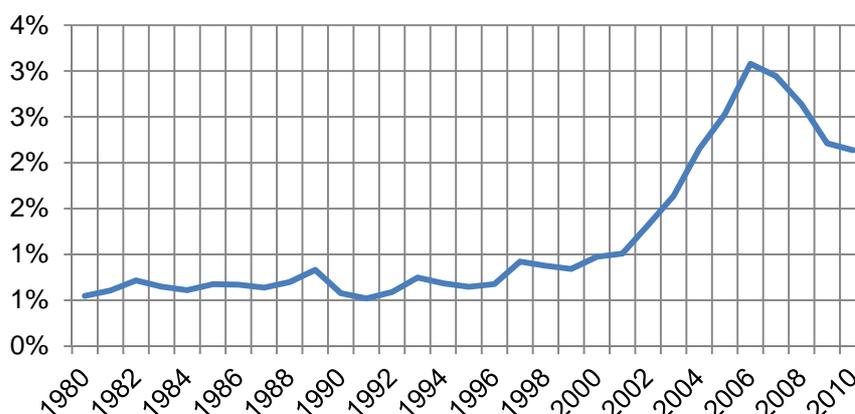
Na América Latina, as esquerdas encontraram elevada participação estrangeira na produção desde o início dos mandatos, portanto arranjos políticos semelhantes aos europeus seriam pouco prováveis. Nem sempre subsidiárias de corporações multinacionais têm a prerrogativa de decidir sobre planos de investimento, especialmente quando a transferência das receitas entre filial e matriz é facilitada pela abertura na conta de capitais do balanço de pagamentos. Segundo dados da Unctad (2012), entre 1980 e 2000 o estoque de IED como

percentual do PIB foi, em média, 22,8% na Bolívia, 15% no Equador e 11% na Venezuela, em comparação à participação média de 10,1% nos países industrializados.

Na América do Sul, a entrada de capitais estrangeiros, que cresceu muito nos anos 1990, foi acompanhada de tratados de investimento e de marcos regulatórios que reduziram a margem para a apropriação dos lucros privados pelo Estado. De uma maneira geral, a redefinição legal buscava reduzir os riscos ao investidor estrangeiro para que o IED preenchesse parte da lacuna aberta pela contração dos investimentos públicos provocada pela crise fiscal da década anterior. Dos 282 acordos bilaterais de investimento existentes com países da América do Sul no início de 2012, 78% haviam sido assinados na década de 1990. Em todos eles os signatários se comprometiam a permitir a repatriação dos investimentos e a remessa de lucros pelos investidores, em alguns casos com a definição da taxa de câmbio e da moeda aplicada na operação (Castelan, 2012).

Esse padrão regulatório, combinado ao elevado estoque de capital estrangeiro na região e à elevação do preço das *commodities* a partir de 2002, triplicou a remessa de lucros por filiais de companhias transnacionais entre 2001 e 2007 como percentual do PIB (Gráfico 5.1). Segundo a Cepal, na década de 2000 os ganhos que não foram reinvestidos nas mesmas economias “aumentaram notavelmente [...], chegando a alcançar em 2008 um máximo próximo a 153 bilhões de dólares” (CEPAL, 2012b, p. 45–46). Os resultados levaram a organização a concluir que “a crescente repatriação de lucros, que em alguns países alcançou níveis similares às correntes de entrada, nos recorda que o IED não é um fluxo unidirecional e mostra a urgência de concentrar-se na qualidade do investimento para promover o cambio estrutural, a transferência de conhecimento ou o incremento das capacidades locais” (CEPAL, 2012b, p. 19). O crescimento na remessa de lucros ocorreu em todos os países da região, sem exceção.

Gráfico 5.1: Remessas de lucros pela América do Sul, 1980-2010 (% PIB)



Voltando à comparação com os países europeus, também os nórdicos tiveram dificuldade em sustentar o compromisso político da Social Democracia quando os lucros realizados domesticamente passaram a ser investidos em filiais estrangeiras. Como sustenta Albert Hirschman (1973), em situações em que a transferência de capital é uma opção para o investidor manter os lucros e precaver-se dos riscos, a participação política se torna menos necessária. Ao impasse político que encontraram as esquerdas para redistribuírem o excedente econômico na região, soma-se a tradição nacionalista das ex-colônias, que ao mesmo tempo torna as elites menos propensas à negociação e as populações mais descontentes com a exportação de lucros obtidos com a extração de recursos naturais.<sup>121</sup>

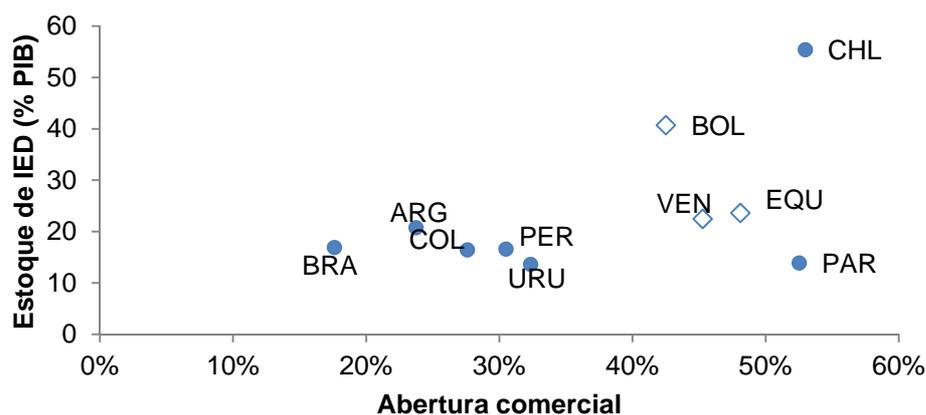
A partir desse quadro pode-se sugerir que, assim como partidos social democratas eleitos em países europeus bastante expostos ao comércio internacional elevaram os gastos governamentais em proteção social, as nacionalizações foram um dos meios encontrados pelos partidos de esquerda sul-americanos implementarem os programas de proteção social

<sup>121</sup> Luciano Martins sustenta um modelo interessante das decisões de investimento de corporações multinacionais em mercados oligopolísticos, a partir do trabalho de Peter Knickerboker, e conclui, ao contrário do que sugere Hirschman, que investidores podem ter comportamentos políticos relevantes. Em suas palavras, “numa situação oligopólica, a interação entre firmas segue um padrão – a ‘reação oligopolística’ – que consiste, basicamente, em contrapor à uma consequência previsível resultante da jogada de um rival uma jogada similar. Quando o tabuleiro de xadrez assume uma escala internacional e são vários os competidores, o jogo evidentemente se complica. Em tais condições, os competidores são obrigados a desenvolverem uma estratégia que pode superar considerações de ordem estritamente econômica; ou seja: que pode assumir um caráter francamente político. Essa é uma das razões pelas quais, sobretudo tendo em vista o volume de recursos que controla, a empresa multinacional tende quase necessariamente a constituir-se um *ator político internacional*” (Martins, 1975, p. 43).

prometidos nos programas partidários quando se depararam com economias marcadas por (i) grande exposição ao comércio internacional, que reduz a eficácia do gerenciamento da demanda agregada sobre os níveis de investimentos; (ii) elevada presença de investimento estrangeiro, que dificulta uma saída negociada entre investidores e Estado para a distribuição do excedente econômico (Gráfico 5.2) e (iii) fragilidade dos sindicatos, que limita as possibilidades de distribuição pelo mercado de trabalho. No caso do Chile, a estabilização ocorreu por fundos de estabilização e regras fiscais, e no Paraguai, a baixa representação de Fernando Lugo no Legislativo impediu reformas mais amplas.

A função buscada pelas nacionalizações foi a mesma dos partidos Social Democratas europeus, ‘proteção’ contra o mercado, nos termos de Karl Polanyi (1980) e Esping Andersen (1985), mas as condições econômicas e a tradição política eram distintas, o que produziu resultados diferentes aqui e na Europa. Por isso, se adotarmos uma classificação funcionalista das políticas governamentais, poderíamos classificar todos os governos da América do Sul como ‘social-democratas’, ainda que tenham implementado medidas distintas das prevalentes em outras regiões, por partidos com outras tradições e sob coalizões de classe que variaram de país para país.

Gráfico 5.2: Abertura comercial e estoque de IED, média 1990-2010



A dificuldade em distribuir o excedente, que caracterizou a Venezuela, o Equador e a Bolívia, se tornou particularmente incômoda depois de 2002, quando a elevação do preço dos produtos primários multiplicou a remessa de lucros por empresas estrangeiras. Na Venezuela e no Equador, antes de apropriarem-se do capital investido por estrangeiros, os Estados

buscaram se apropriar dos lucros realizados pelas empresas nos períodos de alta. No primeiro caso, pelo estabelecimento de um preço máximo para o barril do petróleo, acima do qual seria cobrado um tributo especial; e no Equador, pelo aumento da participação do Estado no faturamento que excedesse o previsto nos contratos de licitação. A estatização dos ativos foi o segundo passo, seguido pela denúncia do tribunal arbitral do Banco Mundial para solução de disputas sobre investimentos do qual faziam parte.<sup>122</sup>

Para que não haja interpretações equivocadas, obviamente a liberalização não foi a causa das nacionalizações, mas criou um eleitorado favorável à ampliação da proteção social, especialmente porque foi acompanhada por medidas de flexibilização dos direitos trabalhistas. Em países onde o Estado tem pouco espaço para a formulação de política econômica e os sindicatos pouca capacidade de negociar a distribuição dos excedentes, a estatização de investimentos estrangeiros tornou-se uma solução economicamente atraente e politicamente viável.

As condições políticas dos governos de esquerda não devem ser subestimadas porque permitiram a revisão de direitos constitucionais que, até então, eram resguardados ou por setores da oposição ou por outros poderes da República. Nesse sentido, a predominância das exportações de produtos pouco intensivos em trabalho, com grande participação estrangeira e com mercados concentrados, como combustíveis e minerais, reduziu as resistências domésticas às desapropriações. Situação distinta teria encontrado a Argentina e o Uruguai caso decidissem reverter, através de desapropriações, a dependência externa das exportações agrícolas, que constituem o principal produto de exportação. Nesses mercados a renda das exportações é apropriada por diversos produtores domésticos, o que tornaria a nacionalização um processo politicamente dispendioso e multiplicaria os possíveis pontos de veto às medidas.

Além disso, na visão de Jorge Lanzaro (2007) e Francisco Panizza (2005) as reformas foram mais profundas em países com sistemas eleitorais pouco competitivos e com partidos pouco institucionalizados, o que teria permitido a emergência de governos “populistas”, de acordo com a categorização de Lanzaro. No Brasil, no Uruguai e no Chile, ao contrário, a competição política levou os partidos ao centro do espectro ideológico, onde se concentra a maioria dos votos em condições normais segundo a teoria do eleitor mediano. Como

---

<sup>122</sup> Um acompanhamento das medidas de nacionalização na região pode ser encontrado no Banco de Eventos do Observatório Político Sul Americano (2013) <<http://observatorio.iesp.uerj.br>>.

resultado, a esquerda de origem operária conteve os itens ‘revolucionários’ do programa partidário.

No caso do Chile, contribuiu para a moderação do Partido Socialista a crença dos líderes de que a polarização política no governo socialista de Salvador Allende havia contribuído para o golpe de 1973. Nos anos 1980, o partido cortou seus laços com os Comunistas e forjou aliança com os Democratas Cristãos, de centro, que em 1988 conduziria o plebiscito que destituiu o ditador Augusto Pinochet. Na transição para a democracia que se seguiu, um dos pontos do pacto político aceito pela Concertación foi o compromisso com as políticas de liberalização (Panizza, 2005, p. 97). A participação do PT no Brasil e de partidos que compõem o Frente Amplio no Uruguai no processo de redemocratização igualmente os tornou avessos a alternativas socialistas não democráticas.

### 5.5. Estado e capital estrangeiro: um novo padrão?

Quando comparamos a entrada líquida de investimento estrangeiro direito entre governos de direita e esquerda em exercício depois de 1990 é possível distinguir claramente entre dois grupos de esquerdas (Tabela 5.5). De um lado estão aquelas que romperam contratos de propriedade e adotaram novas constituições – Venezuela, Bolívia e Equador – e de outro estão as que incluíram setores da sociedade sem rompimento institucional – Brasil, Uruguai e Chile.

Tabela 5.5 - Entrada líquida de IED, média anual, por partido do Executivo (US\$ Milhões\*), 1990-2010

País	Partido		Diferença esquerda / direita
	**Direita	**Esquerda	
Uruguai	202,17	1.304,97	545%
Chile	3.892,56	8.183,46	110%
Paraguai	135,55	260,25	92%
Brasil	15.658,10	25.531,61	63%

Bolívia	444,84	407,05	-8%
Venezuela	2.498,16	1.742,65	-30%
Argentina	7.565,79	5.215,06	-31%
Equador	569,66	387,72	-32%
Colômbia	3.922,25	-	-
Peru	2.656,12	-	-

Fonte: Banco Mundial (2012).

\* Dólar a preços constantes de 2005, deflacionado pelo deflator implícito do PIB do US Bureau of Economic Analysis.

\*\* Média durante os anos em que governaram partidos de direita entre 1990 e 2010

\*\*\* Média durante os anos em que governaram partidos de esquerda entre 1990 e 2010

No primeiro grupo a estabilidade macroeconômica não foi suficiente para atrair mais capital estrangeiro do que durante os regimes de direita. Dessa maneira, embora tais países tenham herdado estoques elevados de capital, a entrada ou cresceu pouco ou reduziu-se.

No Uruguai, no Chile e no Brasil, por sua vez, onde houve a ascensão de movimentos trabalhistas dentro dos marcos institucionais vigentes, a entrada líquida de IED cresceu, respectivamente, 545%, 110% e 63% em comparação com governos anteriores da década de 1990. Nesses casos a inclusão política e econômica contribuiu para a redução dos riscos ao investimento, garantindo que as disputas ocorressem dentro de marcos previamente estabelecidos. No Uruguai o bom resultado das esquerdas se deve em parte ao pequeno fluxo de investimentos no período anterior.

Argentina e Paraguai devem ser lidos com cautela. Embora a esquerda tenha saído vitoriosa em eleições nacionais, não houve apoio parlamentar suficiente para promover reformas significativas. Além disso, desde 2002 a Argentina saiu da rota dos investimentos, depois que o governo converteu dívidas e saldos das contas bancárias em dólar para Peso a uma paridade definida pelo governo e, posteriormente, eliminou o regime de câmbio fixo (Molinario e Velazco, 2012). A decisão, parte do pacote econômico adotado para superar a crise de 2001/2002, provocou prejuízos grandes a investidores no país, que posteriormente tiveram a opção de aceitar uma reestruturação proposta pelo governo. No caso do Paraguai, os poucos anos em que a esquerda governou (2008-2010) coincidiram com a crise, o que pode ter afetado os resultados da Tabela 5.3.

Feitas as devidas ressalvas, quando comparamos Brasil, Uruguai e Chile com Venezuela, Equador e Bolívia, ganha corpo a hipótese de que propostas distributivas agressivas não têm o apoio do capital, embora a inclusão política e econômica moderada possa ser um importante atrativo ao investimento. Essa relação provavelmente se deve ao papel de políticas distributivas domésticas na sustentação da demanda, no caso do Brasil, ou à estabilidade garantida por instituições de negociação ampla entre Estado, capital e trabalho, como no caso do Uruguai. Isso porque além da taxa de lucro e liquidez, o risco é um dos critérios para a decisão de investir do empresário. Governos que incorporaram o conflito político às instituições democráticas reduziram sensivelmente uma ameaça ao rompimento de contratos; assim como governos que aumentaram a propensão ao consumo da população garantiram rentabilidade aos investimentos durante a crise de 2008.

Por fim, os governos de direita na Colômbia e no Peru também tiveram bons resultados na atração de IED. Esses casos fortalecem a hipótese de que a estabilidade macroeconômica teve um impacto importante na atração de investimentos, juntamente com políticas distributivas adotadas nos marcos institucionais vigentes.

## **5.6. Conclusões**

Com exceção de Brasil e Argentina, as exportações e importações representaram mais de 40% do PIB dos países da América do Sul, em média, durante os governos de esquerda. Em parte isso foi herança de governos anteriores, mas é interessante notar que Venezuela e Brasil foram os países onde a abertura foi menos discrepante entre as gestões de direita e esquerda. Na Venezuela, isso se deve à participação histórica do petróleo na pauta de exportações, enquanto no Brasil o número reflete a relativa moderação na integração comercial.

Em todo caso, quando combinamos abertura com concentração de exportações, Chile, Equador, Paraguai, Bolívia e Venezuela despontam como mais dependentes da exportação de poucos produtos. Quando o setor exportador é dominado por empresas estrangeiras, como o setor de minerais e petróleo nesses países, a capacidade do Estado gerenciar e dividir a

produção doméstica se reduz muito. As nacionalizações promovidas pela Venezuela, pela Bolívia e pelo Equador foram o caminho encontrado pelas esquerdas para devolverem à sociedade o controle sobre a produção doméstica. No Chile, que há anos possui mecanismos de esterilização das flutuações do setor externo, e no Paraguai, onde a esquerda foi incapaz de construir coalizões no Legislativo, as reformas foram mais moderadas. Também no Brasil e no Uruguai os partidos de esquerda não optaram pela estatização, ainda que o Partido dos Trabalhadores tenha tentado diminuir a dependência das exportações pela via diplomática. De qualquer maneira, o padrão das exportações indica que, na América do Sul, esquerdas e direitas estão susceptíveis às oscilações nos preços internacionais e ao impacto eleitoral que podem ter alterações de renda. A inserção comercial, nesse caso, condiciona as possibilidades dos governos.

Por sua vez, a reação dos investidores às reformas seguiu o roteiro esperado, em busca de lucro, liquidez e avesso ao risco. Onde houve rompimento de contratos de propriedade – Equador, Venezuela e Bolívia -, e especialmente na Venezuela, onde o estoque de investimento estrangeiro era elevado, a entrada de capital estrangeiro caiu muito em comparação com gestões de direita, o que mudou a trajetória de participação de investimento estrangeiro na produção doméstica. Nesses países, onde a concentração do comércio exterior era mais acentuada, o capital estrangeiro cobrou o preço das nacionalizações que tentaram devolver ao Estado a autonomia decisória. Por outro lado, no Uruguai, no Brasil e no Chile a institucionalização do conflito, promovida pela consolidação democrática e por arranjos de negociação entre capital e trabalho, provavelmente reduziu os riscos de quebra institucional, atraindo capital estrangeiro.

No Brasil, as políticas de distribuição de renda incluíram no mundo do consumo populações até então excluídas, o que contribuiu para a atração de investidores estrangeiros interessados em sustentar os lucros em períodos de recessão. A abertura econômica, nesse caso, não restringiu as políticas distributivas da mesma forma como puniu as nacionalizações em outros países da região.

## 6 Conclusões

A conclusão de fundo da tese é que a liberalização comercial do Brasil não criou forças estruturais que favoreçam a construção de alianças entre capitalistas ou proprietários de terras e trabalhadores. Exceção são os períodos em que a exposição rápida dos produtores às importações os coloca em posição defensiva, como durante a implementação de um plano de abertura ou devido à valorização do câmbio.

A conclusão não é inédita. Marx apoiou o livre comércio quando notou que as contradições de classe seriam acentuadas e os caminhos para a Revolução Social, abreviados com a ‘internacionalização’; Barrington Moore Jr. concluiu com pormenores que a resistência de camponeses à expansão da agricultura comercial foi a pólvora para revoluções em muitos países; e Gerschenkron intrigou-se com o apoio inesperado dos pequenos agricultores alemães aos latifundiários *Junkers*. No entanto, as conclusões dos clássicos foram tiradas de sociedades em transição para o capitalismo, quando forças modernizantes devastavam comunidades tradicionais que não viviam em função do lucro.

Esta tese, desde o início, inspirou-se nos clássicos, mas de uma forma crítica porque o Brasil é hoje uma sociedade em estágio avançado do capitalismo. Não obstante a secular diferença, a conclusão de fundo é que resistências à expansão do comércio não ocorrem por motivos ideológicos, fundamentam-se em interesses objetivos de classes, como foi o caso no Brasil. Suponho que tais conclusões sejam válidas para países semiperiféricos e em processo recente de abertura.

A conclusão vai de encontro a importantes teorias de coalizões, apresentadas na introdução do texto. A meu ver, a razão é que tais teorias apropriaram-se de forma acrítica de teorias de comércio internacional. Dois pressupostos das teorias de comércio são especialmente inadequados à análise política. O primeiro considera a mão-de-obra assalariada como predominante na economia, desconsiderando formas de produção não-assalariadas que em certos países ou atividades constituem a maior parte da população ocupada. Os fatores que determinam a renda do trabalhador assalariado, como disponibilidade de mão de obra e poder de barganha, não explicam variações de renda dos não assalariados, como trabalhadores informais, autônomos, posseiros, meeiros. Portanto, a expansão do comércio pode ter efeitos heterogêneos sobre trabalhadores em diferentes regimes de produção, ainda que se dediquem

a uma mesma atividade. Ignorar trabalhadores nessas condições é atribuir ao comércio um efeito espúrio sobre a distribuição de renda. No Brasil, assalariados são a minoria dos que se ocupam da agricultura. Grande parte dos agricultores cultiva a terra própria ou alheia de forma autônoma. Assim, os interesses da heterogênea classe dos “produtores rurais” não devem ser considerados idênticos *a priori*.

Em segundo lugar, as teorias de comércio analisam as variações de renda provocadas pelo mercado; desconsideram o papel distributivo do Estado, que pode alterar sensivelmente as preferências das classes e, portanto, as coalizões. Para citar um exemplo, no curto prazo a liberalização das importações reduz o emprego. Na ausência de Estado, o trabalhador desempregado *perde totalmente* a renda; mas se tem acesso a seguro-desemprego, sua renda apenas *se reduz*. Obviamente trabalhadores e empresários conhecem essa capacidade do Estado e as levam em conta quando se posicionam politicamente. Ignorar o Estado seria como analisar o comportamento dos trabalhadores em um fictício “estado de natureza”, que em nada nos ajudaria a prever como as classes reagem às políticas de liberalização. O estado de natureza do mercado, por não existir, é inútil, senão como prescrição normativa. Por isso teorias sobre comportamento político devem considerar que o Estado altera a distribuição de renda do mercado e, portanto, as preferências dos atores e as alianças de classe.

\*\*\*

Quando tais pressupostos são abandonados, chega-se à conclusão de que, na agricultura brasileira, apenas os grandes proprietários rurais beneficiaram-se inequivocamente da expansão do comércio agrícola que se seguiu à liberalização. Sendo proprietários, enriqueceram com a valorização da terra; e sendo grandes, foram capazes de cultivar produtos de exportação que requeriam larga escala. Os assalariados rurais, que são uma classe numerosa, pouco ganharam com o crescimento das exportações porque o aumento da produção “agroindustrial” os aglomerou em unidades produtivas grandes, mas espalhadas pelo país, especialmente no abate de animais e na fabricação de açúcar. A dispersão geográfica e a sazonalidade do emprego dificultaram a organização sindical, reduzindo sua capacidade de se apropriarem da renda gerada nas exportações. Os não-assalariados, por sua vez, que formam o grande grupo de “produtores rurais”, constituem um grupo heterogêneo, cuja relação com o comércio foi contingente (i) à relação de propriedade que mantêm com a terra e (ii) à estrutura de mercado dos produtos que cultivam. A maioria não exporta diretamente a produção: cultiva mercadorias vendidas ou a indústrias de alimentos ou aos centros urbanos. Os que fornecem à indústria têm sua renda determinada pela relação com os

compradores, que varia conforme o poder de mercado de ambas as partes: onde poucas indústrias negociam com muitos agricultores (tabaco, tomate, cana-de-açúcar, entre outros), a renda das exportações não se transmite cadeia abaixo, embora obviamente possam ser construídos mecanismos políticos de negociação de preços que garantam uma renda suficiente para manterem os agricultores no negócio. Os que fornecem aos centros urbanos, por sua vez, dividem-se entre proprietários do estabelecimento rural e não-proprietários, geralmente em regime de parceria, meação ou arrendamento. Os proprietários podem beneficiar-se com a elevação do preço da terra resultante do crescimento da produção. A renda dos não proprietários, no entanto, se reduz quando têm que pagar mais pelo uso da terra valorizada.

A distribuição de interesses no campo explica porque, quando foram lançadas as negociações da Rodada Doha da OMC, em 2003, associações patronais do campo apoiaram a liberalização agrícola e as trabalhistas foram contra. A Contag, que reúne assalariados rurais e agricultores familiares, é estruturalmente cortada por interesses às vezes contraditórios de empregadores, ainda que pequenos, e empregados rurais. As contradições foram habilmente manipuladas pela agricultura patronal, especialmente pela ABAG, que desde 1993 busca construir um projeto de modernização do campo mais adequado, na sua visão, à economia globalizada do Brasil. O esforço de construção de hegemonia teve resultados, especialmente nas regiões do país onde os pequenos produtores fornecem a agroindústrias exportadoras, onde se construíram mecanismos políticos de negociação de preços que distribuíram melhor a renda das exportações – amainando o conflito de interesses característico dos mercados desregulados. A força política e o grande peso dos exportadores agrícolas no balanço de pagamentos contribuem para explicar porque suas demandas foram incorporadas na posição negociadora do governo brasileiro em Doha, ainda que os governos Lula e Dilma tenham trabalhado intensamente para atender a demandas dos agricultores familiares.

O comportamento dos capitalistas industriais, por sua vez, foi alterado em dois aspectos pela internacionalização. Primeiro, engrossaram-se forças contrárias a políticas protecionistas, tendo em vista que muitos fornecedores importados foram incorporados na transformação industrial brasileira desde os anos 1990. Nem sempre esses industriais são “liberais”, ou seja, na maioria das vezes defendem o *status quo* – nem mais, nem menos abertura – mas mesmo assim podem vetar um retrocesso da globalização. Em segundo lugar, empresários nacionais uniram-se em um ataque ao Estado, porque o aumento do grau de abertura da economia brasileira, em um contexto em que acordos internacionais e grupos de

interessem dificultam a elevação das tarifas, alterou a natureza da competição intercapitalista. Quando disputavam um mercado fechado às importações, empresários nacionais incomodavam-se menos com o custo da mão de obra e outros processos contabilizados como custo, porque incidiam homogeneamente sobre todos os competidores. Mas quando se depararam com empresas estrangeiras atuando sob impostos e custos de mão-de-obra distintos, os empresários nacionais lançaram-se a um ataque ferrenho ao Estado, aos trabalhadores e outros custos exclusivamente nacionais que podem obstruir a acumulação. Esse processo não é novo, mas se acentuou com a liberalização dos anos 1990.

O ataque ao Estado impediu empresários industriais de aliarem-se com trabalhadores nas negociações da ALCA. Embora compartilhassem posições setoriais comuns quanto ao grau de abertura, empresários e trabalhadores defendiam políticas opostas de adaptação a uma economia aberta. Os primeiros engajaram-se em uma campanha de redução do Estado, por meio do slogan “Custo Brasil”, que lhes permitiria competir com empresas de outras regiões, enquanto trabalhadores lutaram por políticas de proteção social que os amparassem durante a reestruturação. Em um caso, menos Estado; em outro, mais Estado. Dessa forma, políticas públicas de adaptação à abertura alteraram a expectativa dos grupos e suas preferências, colocando capitalistas e trabalhadores em lados opostos.

Os primeiros capítulos da tese levaram à conclusão de que há interesses politicamente fortes que defendem a manutenção do nível de abertura comercial do Brasil. De acordo com algumas interpretações essa constatação, se verdadeira, poderia restringir muito o leque de políticas econômicas à disposição dos governos, especialmente os de esquerda. É recorrente o argumento de que a internacionalização do comércio e do capital reduz a autonomia de políticas macroeconômicas, como sugere Keohane e Milner (1996, p. 17):

The loss of policy autonomy may place special pressure on left-wing, social democratic governments. If left-wing governments favor expansionary monetary and fiscal policies to create full employment, then their policy preferences may be more constrained than those of right-wing government who give stable prices priority over full employment

Sendo esse o caso, de pouco serviria às coalizões de esquerda a vitória eleitoral, já que a economia lhes foge das mãos. O capítulo 5 analisou essa discussão no Brasil, em comparação a alguns países da América Latina, concluindo que, embora o rompimento institucional – nacionalizações - de fato seja punido pelo mercado, a distribuição de renda dentro dos marcos institucionais vigentes, como ocorreu no Brasil recente, foi bem vista pelos investidores estrangeiros, e não o contrário.

## 7Referências

ABAG. **Segurança Alimentar: Uma Abordagem de Agrobusiness**. São Paulo: Edições Abag, 1993.

ABRAMOVAY, R. Duas visões do comportamento camponês. **Cad. Dif. Tecnol.**, v. 6(2/3), n. maio/dez, p. 260–275, 1989.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. DA. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **IPEA: Texto para Discussão**, n. 641, 1999.

ABREU, M. DE P.; FRITSCH, W. Determinantes exógenos dos padrões de comércio e dívida na América Latina. **Contexto Internacional**, v. 3, n. 2, p. 33–52, 1986.

ACSELRAD, V. **A Economia Política do Agronegócio no Brasil: O Legado Desenvolvimentista no Contexto da Democratização com Liberalização**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP), 2013.

ALESINA, A.; RUBINI, N. Political cycles in OECD economies. **Review of Economic Studies**, v. 59, n. 4, p. 663–668, 1992.

ALT, J. E. Political parties, world demand and unemployment: domestic and international sources of economic activity. **American Political Science Review**, v. 79, n. 4, p. 1016–1040, dez. 1985.

ALVES, F. Migração de trabalhadores rurais do Maranhão e Piauí para o corte de cana em São Paulo. *In*: NOVAES, J. R.; ALVES, F. (Eds.). **Migrantes: trabalho e trabalhadores no Complexo Agroindustrial Canavieiro (os heróis do agronegócio brasileiro)**. São Carlos: EdUfSCar, 2007. p. 21–54.

ALVES, F. J. DA C. **Modernização da agricultura e sindicalismo: lutas dos trabalhadores assalariados rurais da região canavieira de Ribeirão Preto**. Campinas: Unicamp, 1991.

ANDRADE, R. B. O modelo brasileiro. **Folha de São Paulo**, 19 dez. 2013.

ANTUNES, R. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: Da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora**. São Paulo: Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1982.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 3. ed. São Paulo / Campinas: Cortez / Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995a.

\_\_\_\_\_. **O Novo Sindicalismo no Brasil**. 2. ed. Campinas: Pontes, 1995b.

\_\_\_\_\_. Os novos proletários do mundo na virada do século. **Revista Luta Sociais**, n. 6, p. 113–124, 1999.

ARBIX, G. Dois modelos de flexibilização. **Lua Nova**, v. 37, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Uma aposta no futuro: os primeiros anos da Câmara Setorial da indústria automobilística**. São Paulo: Scritta, 1996b.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

BERGSTEN, C. F. A Renaissance for United States Trade Policy? **Foreign Affairs**, n. November-December 2002, 2002.

BERNSTEIN, E. **Socialismo evolucionário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BERRÓN, G. **Identidades e estratégias sociais na arena transnacional. O caso do movimento social contra o livre comércio nas Américas**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

BOITO JR., A. Reforma e persistência da estrutura sindical. *In*: BOITO JR., A. (Ed.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 43–92.

\_\_\_\_\_. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BONELLI, R.; MALAN, P. S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 6, n. 2, p. 355 a 406, ago 1976.

BOSCHI, R. **Elites industriais e democracia**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

BRUNO, R. **Um Brasil ambivalente**. Rio de Janeiro / Seropédica: Mauad X / Edur/UFRRJ, 2009.

BRUNO, R.; CARVALHO, A. V. DE. Processos históricos: atores sociais no debate do I PNRA. *In*: **Um Brasil ambivalente**. Rio de Janeiro / Seropédica: Mauad X / Edur/UFRRJ, 2009. p. 37–61.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *In*: CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. (Eds.). **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 159–189.

CARDOSO, A. M. **A trama da modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan/Iuperj-Ucam, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999b.

\_\_\_\_\_. Sindicatos e pós-neoliberalismo na América Latina. *In*: LIMA, M. R. S. (Ed.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008. p. 88–106.

CARDOSO, A. M.; COMIN, A. A. Câmaras Setoriais, modernização produtiva e democratização nas relações de trabalho no Brasil: a experiência do setor automobilístico. *In*: NADYA ARAÚJO DE CASTRO (Ed.). **A máquina e o equilibrista**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 387–429.

CARDOSO, F. H. Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. *In*: COLLIER, D. (Ed.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. .

\_\_\_\_\_. Originalidade da cópia: a Cepal e a idéia de desenvolvimento. *In*: **As ideias e seu lugar : ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 27–80.

CARVALHO, C. E.; OLIVEIRA, G. C. DE; MONTEIRO, M. B. O Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade civil, autonomia e controle democrático. **IPEA, Texto para discussão**, v. 1518, p. 58, 2010.

CARVALHO, M. I. V. DE. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, p. 363–401, jul. 2003.

CASTELAN, D. R. Acordos de investimento na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 12, n. Out./Dez.2012, p. 75–92, Out./Dez 2012.

\_\_\_\_\_. Esquerdas na América do Sul: Padrões de Inserção Internacional e Constrangimentos Aos Programas de Proteção Social. **IPEA, Texto para discussão**, v. 1861, p. 29, 2013.

CASTRO, A. C. *et al.* **Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira**. Brasília: Binagri, 1979.

CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crises duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/47981/PANINSAL2011-12-DocInformativo.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe, 2011**. [s.l.] CEPAL, 2012b.

CHALOUT, Y.; ALMEIDA, P. R. DE. **Mercosul, Nafta e Alca: A Dimensão Social**. São Paulo: LTr, 1999.

COSTA, L. F. C. **Sindicalismo rural brasileiro em construção**. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1996.

CROUCH, C. The state, capital and liberal democracy. *In*: CROUCH, C. (Ed.). **State and economy in contemporary capitalism**. Londres: Croom Helm, 1979. p. 13–54.

CUT. **A Política Internacional da CUT**. São Paulo: [s.n.].

DINIZ, E.; BOSCHI, R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. *In*: DINIZ, E.; BOSCHI, R.; LESSA, R. (Eds.). **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. Rio de Janeiro: Vértice e Iuperj, 1989. p. 17–75.

\_\_\_\_\_. Corporativismo na construção do espaço público. *In*: BOSCHI, R. (Ed.). **Corporativismo e desigualdade: A construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Editora, 1991. .

DOMINGUES, J. M. A Dialética da Modernização Conservadora e a Nova História do Brasil. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 458 – 182, 2002.

ELLSWORTH, P. T. **Economia internacional**. São Paulo: Editora Atlas, 1972.

ESPING ANDERSEN, G. **Politics against markets**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

FARIAS, R. DE S. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

FGV. Aspectos da política anti-inflacionária em 1965. **Conjuntura econômica**, 1966.

FRANCO, G. A inserção externa e o desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 3(71), p. 121–147, jul. 1998.

FRIEDEN, J. A.; ROGOWSKI, R. The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. *In*: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Eds.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. .

FRITSCH, W.; FRANCO, G. **Foreign direct investment and patterns of industrialization and trade in developing countries: notes with reference to the Brazilian experience**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, 1988.

\_\_\_\_\_. **The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: the current debate**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, 1989.

GALBRAITH, J. K. **O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GALVÃO, A. Os metalúrgicos do ABC e a câmara setorial da indústria automobilística. **Revista de Sociologia e Política**, v. 10/11, p. 83–101, 1998.

GERSCHENKRON, A. **Bread and Democracy in Germany**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.

GILPIN, R. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro / São Paulo: Editora Record, 2004.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura paulista**. Campinas: Unicamp, 1980.

\_\_\_\_\_. **De bóias-frias a empregados rurais (as greves dos canavieiros paulistas de Guariba e de Leme)**. Maceió: Edufal, 1997.

GUANZIROLI, C. E. *et al.* **O Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto**. [s.l.] INCRA / FAO, 2000.

GUIMARÃES, E. A. A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação. IPEA: Texto para Discussão. 1996.

HABERLER, G. VON. **The theory of international trade: with its application to commercial policy**. 3. ed. New York: The Macmillan Company, 1950.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. *In*: SOLA, L. (Ed.). **Estado, mercado e democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1993. p. 391–421.

HECKSCHER, E. The effects of foreign trade on the distribution of income. *In*: **Readings in the Theory of International Trade**. Philadelphia: American Economic Association, 1949. .

HILFERDING, R. **O Capital Financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HIRSCHMAN, A. O. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

\_\_\_\_\_. Exit, voice and the State. **World Politics**, v. 31, n. outubro, p. 90–107, 1978.

IEDI. **IEDI 12 anos**. São Paulo: IEDI, 2001.

JAKOBSEN, K. A. Movimento Sindical, Integração Econômica e Acordos de Comércio. *In*: VIGEVANI, T.; LORENZETTI, J. (Eds.). **Globalização e Integração Regional: Atitudes Sindicais e Impactos Sociais**. São Paulo: LTr, 1998. .

JAKOBSEN, K. A.; MARTINS, R. **ALCA: Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

KALECKI, M. Political Aspects of Full Employment. **Political Quarterly**, 1943.

KATZENSTEIN, P. J. **Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

KAUFMAN, R. R.; SEGURA-UBIERGO, A. Globalization, domestic politics and social spending in Latin America: a time-series cross-section analysis, 1973-1997. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 435–479, jan. 2001.

KAUTSKY, K. A ditadura do proletariado. *In*: KAUTSKY, K.; LENIN, V. I. (Eds.). **Kautsky: a ditadura do proletariado; Lenin: a revolução proletária e o renegado Kautsky**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. .

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (EDS.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KINDLEBERGER, C. P. **Economia Internacional**. 3. ed. São Paulo: Mestre Jou / INL, 1974.

\_\_\_\_\_. **The world in depression: 1929-1939**. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1986.

KORPI, W. The Great Trough in Unemployment: A Long-Term View of Unemployment, Inflation, Strikes, and the Profit/Wage Ratio. **Politics and Society**, v. 30, n. 3, p. 365–426, set. 2002.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. **American Economic Review**, v. 64, p. 291–303, 1974.

KRUGMAN, P. R. **Strategic trade policy and the new international economics**. Cambridge: MIT Press, 1986.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. **A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA (mimeo), 2000.

KUPFER, D. Política industrial. **Econômica**, v. 5, n. 2, p. 91–108, 2003.

\_\_\_\_\_. A indústria brasileira após 10 anos de liberalização econômica. [s.d.].

LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia - Una tipología para avanzar en el análisis comparado. **Análise de conjuntura OPSA**, v. 12, dez 2007.

LÊNIN, V. I. **Imperialismo, fase superior do capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 1985.

LEWIS, W. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

LIEDKE, E. R. **Capitalismo e camponeses (relações entre indústria e agricultura na produção de fumo no RS)**. Brasília: Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, 1977.

LIMA JR., O. B. DE; LIMA, M. R. S. Autonomia organizacional e policentrismo decisório. *In*: ABRANCHES, S. H. (Ed.). **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. São Paulo: Vértice, 1987. p. 158–213.

LIMA, M. R. S. **The political economy of brazilian's foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Nashville: Vanderbilt University, 1986.

\_\_\_\_. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265–303, jul. 2000.

LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, v. 52, 2001.

MAIER, C. S. Preconditions for Corporatism. *In*: GOLDTHORPE, J. H. (Ed.). **Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations**. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1984. p. 39–59.

MANCUSO, W. P.; OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, n. 69, p. 147–172, 2006.

MARTINS, J. DE S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARTINS, L. **Nação e corporação multinacional: a política de empresas no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

MARX, K. **Wage-Labour and Capital / Value, Price and Profit**. New York: International Publishers, 1976.

MEDEIROS, C. A. DE. **Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios**. Campinas: Unicamp, 1992.

MENDONÇA, S. R. A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da Organização das Cooperativas Brasileiras. **Revista História Hoje**, v. 2, n. 6, p. 1–16, 2005.

MICHELSONS, R. **Political parties : a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy**. New York and London: The Free Press and Collier Macmillan Publishers, 1968.

MILNER, H. V. **Resisting protectionism**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MOLINARIO, A. D.; VELAZCO, M. L. Argentina. *In*: CARTER, J. H. (Ed.). **The International Arbitration Review**. 3. ed. London: Law Business Research, 2012. .

MOORE JÚNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. Lisboa: Edições 70, 2010.

NIEMEYER, C. B. DE. **Contestando a governança global: a Rede Transnacional de Movimentos Sociais Via Campesina e suas relações com a FAO e a OMC**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

NORONHA, E. G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, v. 76, p. 119–168, 2009.

NOVAES, R. R. A CUT no campo - Dissolver a neblina. **Teoria e Debate**, n. 8, 1989.

\_\_\_\_. Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. *In*: BOITO JR., A. (Ed.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 171–196.

O'DONNELL, G. Anotações para uma Teoria de Estado. **Revista de Cultura e Política (CEDEC)**, v. nov.jan e fev.abr/1981, n. 3 e 4, 1981.

OCAMPO, J. A. Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas. **Revista CEPAL**, v. 104, n. agosto 2011, p. 7–35, agosto 2011.

OFFE, C. **Trabalho e Sociedade: Problemas Estruturais e Perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”**. Rio de Janeiro: Boitempo, 1989a. v. I: A crise

\_\_\_\_. Trabalho como categoria sociológica fundamental? *In*: **Trabalho e Sociedade: Problemas Estruturais e Perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”**. Rio de Janeiro: Boitempo, 1989b. v. I: A crise. p. 13–43.

OHLIN, B. **Interregional and International Trade**. Cambridge, Harvard: University Press, 1933.

OLIVEIRA, A. J. S. N. **O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da ALCA**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo, 2003.

OPSA. **Banco de eventos**.

PANIZZA, F. E. The Social Democratisation of the Latin American Left. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, 95-103. v. 79, out. 2005.

PAZZIANOTO PINTO, A. **100 anos de Sindicalismo**. São Paulo: Lex Editora S.A., 2007.

PEKKARINEN, J. Keynesianism and the scandinavian models of economic policy. *In*: HALL, P. A. (Ed.). **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 311–345.

PEREIRA, L. V. O Futuro do Mercosul/Brasil diante da ALCA: riscos e oportunidades. *In*: **Área de Livre Comércio das Américas: atores sociais e políticos nos processos de integração**. Rio de Janeiro: Inesc, Cedec, CUT, FASE, 2001. .

PIO, C. R. **A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985 – 1995)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Uma Outra Verdade Inconveniente – a nova geografia política da energia numa perspectiva subalterna**. *In*: GRUPO DE TRABALHO HEGEMONIAS E EMANCIPAÇÕES, DA CLACSO. Guadalajara, México, Agosto de 2006.

PRADO JÚNIOR, C. **A questão agrária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

- PRESSER, M. F. Ecletismos em dissenso. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, p. 49–66, 2001.
- PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PRZEWORSKY, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- RAMANZINI JÚNIOR, H. **O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodada Doha**. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.
- RAMOS, P.; SZMRECSÁNYI, T. Evolução histórica dos grupos empresariais da agroindústria canavieira paulista. **Histórica econômica & história de empresas**, v. 1, n. 2002, p. 85–115, 2002.
- RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- RODRIGUES, I. J. **Sindicalismo e política: a trajetória da CUT**. São Paulo: Scritta, 1997.
- RODRIGUES, L. M. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Partidos e sindicatos: escritos de sociologia e política**. São Paulo: Editora Ática, 1990.
- \_\_\_\_\_. A modernização das relações do trabalho: a questão do Corporativismo. **Estudos CNI**, v. 4, p. 1–30, 1996.
- RODRIGUES, L. M.; CARDOSO, A. M. **Força Sindical**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- RODRIK, D. **Has globalization gone too far?** Washington, DC: Institute for international economics, 1997.
- ROGOWSKI, R. Cleavages and Changing Exposure to Trade. **The American Political Science Review**, v. 81, n. 4, p. 1121–1137, dez. 1987.
- \_\_\_\_\_. **Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379–415, Spring 1982.
- SABÓIA, J. **Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente** XXIX Encontro Nacional de Economia - Anpec. **Anais...** Salvador: 2001
- SALLUM, B. J.; KUGELMAS, E. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. *In*:

- SOLA, L. (Ed.). **Estado, mercado e democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1993. .
- SAMUELSON, P. A. International Trade and the Equalization of Factor Prices. **Economic Journal**, n. June 1948, Jun. 1948.
- SANTANA, C. **Trajetórias de reformas e mudanças institucionais na semiperiferia: abertura financeira e capacidades estatais no Brasil e Índia**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.
- SANTANA, H. R. P. **Área de Livre Comércio das Américas (ALCA): determinantes domésticos e política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2000.
- SANTOS, T. DOS. A Teoria da Dependência: um Balanço Histórico e Teórico. *In: A teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. .
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. **Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff**. New York: Prentice-Hall, Inc., 1935.
- SCHMITTER, P. C. Still the century of Corporatism? *In: PIKE, F.; STRITCH (Eds.). The new corporatism, social-political structures in the iberian world*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1974. .
- SCOTT, J. C. **The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in Southeast Asia**. New Haven and London: Yale University Press, 1976.
- SEGADAS VIANNA, J. DE. **Organização Sindical Brasileira**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1943.
- SHANIN, T. A definição de camponês: conceituações e desconceituações, o velho e o novo em uma discussão marxista. **Estudos Cebrap**, n. 8, 1980.
- SILVA, L. G. M. **A generalização difícil: a vida breve da Câmara Setorial do Complexo Químico seguida do estudo de seus impactos em duas grandes empresas do ramo**. São Paulo: Annablume, 1999.
- SILVER, B. J. **Forças do trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- SINGER, P. A Divisão Internacional do Trabalho e Empresas Multinacionais. **Cadernos Cebrap**, v. 28, 1977.
- \_\_\_\_\_. **Aprender economia**. 10. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.
- SKIDMORE, T. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. I
- STÉDILE, J. P. **Questão agrária no Brasil**. 11. ed. São Paulo: Atual, 2011.

STIRATTI, A. **The Theory of Wages in Classical Economics**. [s.l.] EE, 1991.

TAVARES DE ALMEIDA, M. H. **Crise Econômica e Interesses Organizados: O Sindicalismo no Brasil dos Anos 80**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

TAVARES, M. DA C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TEIXEIRA, R. D. A conversão da CUT e a relação com o FAT (1990-2000). **História e Luta de Classes**, v. 4, n. 5, p. 85–92, 2008.

THORSTENSEN, V. O Brasil frente a um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do Acordo CE/MERCOSUL. *In*: CINTRA, M.; CARDIM, C. H. (Eds.). **O Brasil e a ALCA**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002. .

\_\_\_\_\_. A participação dos BICS na Rodada Doha. *In*: THORSTENSEN, V.; OLIVEIRA, I. T. M. (Eds.). **Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2012. p. 399–447.

UNCTAD. **UNCTADStat. Foreign direct investment flows and stock**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

**Valor Econômico**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/20120530>>. Acesso em: 30 maio. 2012.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, J. E. Apresentação. *In*: **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2010. .

VENCESLAU, P. DE T. Limpar terreno. **Teoria e Debate**, v. ano II, n. 6, 1989.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. Problemas de representação do Novo Sindicalismo. **Cadernos de Conjuntura**, Tendências Recentes do Sindicalismo Brasileiro. v. 42, p. 19–26, 1991.

VIGEVANI, T. **MERCOSUL: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos**. [s.l.] LTr, 1998.

VOGEL, L. H. **Negociar Direitos? Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002)**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

WEFFORT, F. C. Participação e Conflito Industrial: Contagem e Osasco, 1968. **Cadernos CEBRAP**, 1972.

ZIMMERMANN, S. A. Participação social e as políticas públicas para a agricultura no Brasil: dissonâncias entre espaço público e projetos políticos de sociedade. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**, v. dez 2012, n. 44, dezembro 2012.