



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS (ELA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

ELIETE GONÇALVES RODRIGUES ALVES

**O MITO DE SÍSIFO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA LATINA:
capitalismo e *welfare state* no Brasil e no México**

Brasília

2019

ELIETE GONÇALVES RODRIGUES ALVES

**O MITO DE SÍSIFO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA LATINA:
capitalismo e *welfare state* no Brasil e no México**

Tese de doutorado apresentada como exigência final
à obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais
no Programa de Estudos Comparados sobre as
Américas da Universidade de Brasília.

Orientação: Prof. Dr. Moisés Villamil Ballestro

Brasília

2019

ELIETE GONÇALVES RODRIGUES ALVES

**O MITO DE SÍSIFO DO BEM-ESTAR-SOCIAL NA AMÉRICA LATINA:
capitalismo e *welfare state* no Brasil e no México**

Tese de doutorado apresentada como exigência final
à obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais
no Programa de Estudos Comparados sobre as
Américas da Universidade de Brasília.

Aprovada em: _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro
(Orientador – Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Franco de Matos – Universidade de Brasília (membro interno)

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior – Universidade de Brasília (membro externo)

Prof^a D^a Mônica Aparecida da Rocha – Universidade do Tocantins (membro externo)

Professor Doutor Camilo Negri – Universidade de Brasília (membro interno)

Brasília

2019

À minha família amada: vocês sempre me incentivaram a persistir nesta pesquisa. Saibam que o apoio de vocês nos meus projetos, na minha incansável vontade de questionar, de não aceitar a primeira resposta, é muito importante. Sei que foram muitas ausências; por isso, ao encerrar esta etapa, vocês a concluem comigo.

À minha mãe amada – saudades eternas de nossos cafés.

AGRADECIMENTOS

Ao professor orientador, dr. Moisés Villamil Balestro, pela paciência, pela dedicação e pelo profissionalismo nas orientações; posso afirmar que foram muitas dificuldades e incertezas, mas nenhuma ficou sem respostas.

Ao Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) e a toda a nossa equipe de trabalho. À Capes, que me proporcionou bolsa de pesquisa, apoio fundamental para a realização da pesquisa de campo.

Ao professor dr. Clemente Ruíz Durán, por ter me recebido na Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), viabilizando a realização da pesquisa comparada.

Agradeço ainda à equipe de discentes da Facultad de Economía da UNAM, pela acolhida e pelo apoio incontestado nas análises dos dados.

A Luis Fabían Bonilla, também da UNAM. Quantas dicas valiosas você dedicou à minha pesquisa!

Aos meus colegas do ELA (CEPAC), pela oportunidade de amizade, de escuta e de voz. Sou grata pela acolhida, pelo carinho e pelas participações críticas.

Imensamente grata ao tempo – como é difícil administrar essa categoria tão volátil!

O mundo humano é sempre o produto do amor mundi do homem, um artifício humano cuja potencial imortalidade está sempre sujeita à mortalidade daqueles que o constroem e à natalidade daqueles que vêm viver nele. [...] Não podemos mudar o mundo mudando as pessoas que vivem nele. Se queremos mudar uma instituição, uma organização, uma entidade pública qualquer existente no mundo, tudo que podemos fazer é rever sua constituição, suas leis, seus estatutos e esperar que o resto cuide de si mesmo.

(ARENDETT, 2009, p. 159, 269).

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a relação entre as políticas de geração de emprego, trabalho e renda com a construção e caracterização do *welfare state* no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. O paradigma de Estado do Bem-Estar Social abordado na tese compreende um sistema de políticas públicas e instituições articuladas que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar [social], isto é, de todos. Que se realiza quando há diminuição do seu grau de mercantilização, ou seja, por meio da desmercantilização dos direitos sociais. O *welfare state* imaginado para a América Latina é aquele que cria condições de pertencimento, de capacidades e oportunidades de agir com equidade. A pesquisa é operacionalizada através do Método Comparado, com abordagem teórica na Variedade de Capitalismo Hierárquico, que dá conformação à Economia de Mercado Hierárquico (*Hierarchical Market Economies*- HME). A hierarquia é explicada através das relações estabelecidas por empresas tradicionalmente familiares (conglomerados familiares), multinacionais, grupos de negócios diversificados e, oligopólios e; por sua influência no modelo de coordenação corporativa. Diante dessas especificidades, a hierarquia é o elemento-chave/constructo teórico da Economia de Mercado Hierárquico e, nesse sentido, é a inferência causal e nuclear da pesquisa. O campo teórico-metodológico adotado é o institucionalismo discursivo – ID. A tese foi estruturada com base na pesquisa documental e bibliográfica; como fontes primárias de dados citam-se o Programa Nacional de Financiamiento al Microempresário – PRONAFIM, o Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresário – FINAFIM, o Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado – PNMPO, e o Fondo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Para dar conformação à HME, a pesquisa abordou o processo de informalidade do mercado de trabalho. A tese confronta o Mito de Sísifo com as ideias e discursos institucionais de bem-estar social no Brasil e no México; traz a figura do homem absurdo - Sísifo-trabalhador informal, desde o seu desígnio de proletário; e finaliza com a absurdidade do mito do bem-estar social estruturado nas Economias de Mercado Hierárquico.

Palavras-chave: *Welfare State*. Economias de Mercado Hierárquico. Institucionalismo Discursivo (ID). Informalidade. Proteção Social.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar la relación entre las políticas de empleo, trabajo y generación de ingresos con la construcción y caracterización del estado de bienestar en Brasil y México, de 2005 a 2014. El paradigma del estado de bienestar abordado en la tesis comprende un sistema de políticas públicas e instituciones articuladas que expresan el reconocimiento de la responsabilidad pública sobre el bienestar [social], es decir, de todos. Esto se hace cuando hay una disminución en el grado de mercantilización, es decir, a través de la descomodificación de los derechos sociales. El estado de bienestar previsto para América Latina crea condiciones de pertenencia, capacidades y oportunidades para actuar con equidad. La investigación es operacionalizada a través del Método Comparativo, con un enfoque teórico en la Variedad de Capitalismo Jerárquico, que se ajusta a las Economías de Mercado Jerárquico (HME). La jerarquía se explica a través de las relaciones establecidas por empresas tradicionalmente familiares (conglomerados familiares), multinacionales, grupos empresariales diversificados y oligopolios; Por su influencia en el modelo de coordinación corporativa. En vista de estas especificidades, la jerarquía es el elemento / constructo teórico clave de la economía de mercado jerárquica y, en este sentido, es la inferencia causal y nuclear de la investigación. El campo teórico-metodológico adoptado es el institucionalismo discursivo - ID. La tesis se estructuró a partir de investigaciones documentales y bibliográficas; como fuentes principales de datos están el Programa Nacional de Financiamiento de Microempresas (PRONAFIM), el Programa Nacional de Financiamiento de Microfinanzas (FINAFIM), el Programa Nacional de Microcrédito Productivo (PNMPO) y el Fondo de Asistencia a los Trabajadores (FAT). Para dar forma al HME, la investigación abordó el proceso de informalidad en el mercado laboral. La tesis confronta el Mito de Sísifo con las ideas y los discursos institucionales del bienestar social en Brasil y México; y trae la figura del hombre absurdo - trabajador informal de Sísifo, de su diseño proletario; y termina con lo absurdo del mito del bienestar social estructurado en las Economías de Mercado Jerárquico.

Palabras-clave: Welfare State. Economías de Mercado Hierárquico. Institucionalismo Discursivo (ID). Informalidad. Protección Social.

ABSTRACT

This research aims at analyzing the relationship between the policies of job, work and income generation with the construction and characterization of the welfare state in Brazil and Mexico, from 2005 to 2014. The welfare state paradigm addressed in the thesis it comprises a system of public policies and articulated institutions that express the recognition of the public responsibility on the [social] welfare, that is, of all. This is done when there is a decrease in the degree of commodification, that is, through the de-commodification of social rights. The welfare state envisioned for Latin America is one that creates conditions of belonging, capabilities and opportunities to act with equity. The research is operationalized through the Comparative Method, with a theoretical approach in the Variety of Hierarchical Capitalism, which conforms to the Hierarchical Market Economies (HME). The hierarchy is explained through the relations established by traditionally familiar companies (family conglomerates), multinationals, diversified business groups and, oligopolies and; for its influence on the corporate coordination model. In view of these specificities, hierarchy is the theoretical key element / construct of the Hierarchical Market Economy and, in this sense, it is the causal and nuclear inference of the research. The theoretical-methodological field adopted is discursive institutionalism - ID. The thesis was structured based on documental and bibliographical research; as primary sources of data are the National Program for Microenterprise Financing (PRONAFIM), the National Microfinance Financing Program (FINAFIM), the National Program for Productive Microcredit (PNMPO) and the Workers' Assistance Fund (FAT). In order to shape the HME, the research addressed the process of informality in the labor market. The thesis confronts the Sisyphus Myth with the ideas and institutional discourses of social welfare in Brazil and Mexico; and brings the figure of the absurd man - informal Sisyphus-worker, from his proletarian design; and ends with the absurdity of the myth of social welfare structured in Hierarchical Market Economies.

Keywords: Welfare State. Economies of the Hierarchical Market. Discursive institutionalism (ID). Informal sector. Social Protection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Bem-estar social e capacidades.....	73
Figura 2 – Atomização do mercado de trabalho.....	138
Figura 3 – Informalidade/unidade econômica.....	163
Figura 4 – N° de pessoas ocupadas por setor de ocupação informal.....	166
Figura 5 - Pessoas ocupadas no setor informal.....	166
Figura 6 – Esquema das unidades de análise.....	186
Figura 7 – Esquema analítico do bem-estar social nas HMEs.....	186
Figura 8 – Caracterização do mercado de trabalho nas HMEs.....	189
Figura 9 – Esquema de contas individuais – Ahoro y Retiro.....	253
Figura 10 – Arranjo institucional do microcrédito no México.....	284
Figura 11 – Esquema legal de criação e controle do fideicomisso público.....	296

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Discursos de desenvolvimento social	70
Quadro 2 – Variedades de capitalismo (VoC) – LME e CME.....	128
Quadro 3 – Variedades de capitalismo (VoC).....	128
Quadro 4 – Elementos caracterizadores das variedades de capitalismo.....	135
Quadro 5 – Esquema analítico da categoria setor informal – CIET/OIT, 1993	159
Quadro 6 – Categorias de análise – Mercado de trabalho nas HMEs.....	188
Quadro 7 – Categorias de análise do paradigma do bem-estar social.....	190
Quadro 8 - Matriz analítica – O conteúdo das ideias e dos discursos/campo de atuação	194
Quadro 9 – Relação de entrevistados – México	197
Quadro 10 – Reformas previdenciárias – América Latina	208
Quadro 11 – Sistemas Solidários na América Latina e no Caribe	209
Quadro 12 – Comitê Consultivo e de Vigilância da CONSAR.....	261
Quadro 13 – Recursos acumulados – SIEFORES	264
Quadro 14 – Vínculo empresarial das AFORES	264
Quadro 15 – Ranking das instituições de microfinanças na América Latina e Caribe	279
Quadro 16 – Trajetória das instituições de microcrédito no México.....	283
Quadro 17 – Campo ideacional-discursivo	285
Quadro 18 – Discursos e trajetória institucional do microcrédito no México.....	286
Quadro 19 – Desenho institucional do CODEFAT – 2018.....	307
Quadro 20 – Gasto na Proteção Social – 2005 a 2014.....	320

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de hígidez – proteção ao emprego	150
Tabela 2 – Gastos nas habilidades para o emprego (dólar).....	152
Tabela 3 – concentração institucional da década de 1930 a 1960.....	219
Tabela 4 – Cuotas Sociales/LSS/México	252
Tabela 5 – Comitê Consultivo da Junta de Governo da CONSAR.....	260
Tabela 6 – Concentração de clientes de microcrédito/ALC.....	278
Tabela 7 – Gastos sociais na América Latina e no Caribe (2005-2014).....	318
Tabela 8 – PIB <i>per capita</i> – 2005-2014.....	319
Tabela 9 – Pessoas ocupadas e por contribuição previdenciária (%)	321
Tabela 10 – Representações Sindicais (2005).....	329

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Setor formal / informal Brasil	173
Gráfico 2 – Trabalhador com carteira assinada (2000-2016)	173
Gráfico 3 – População economicamente ativa – 2001-2015	174
Gráfico 4 – População ocupada – 2002-2014.....	175
Gráfico 5 – PEA/contribuintes da Previdência Social	233
Gráfico 6 – Evolução da carteira/Previdência Privada.....	236
Gráfico 7 – Contribuição dos fundos de pensão/PIB/México	265
Gráfico 8 – Fundos de Pensão/PIB/grupo latino-americano	265
Gráfico 9 – Recursos financeiros/AFORES	266
Gráfico 10 – Participação das AFORES/PEA.....	266
Gráfico 11 – PEA/Contribuintes da Previdência Social.....	323
Gráfico 12 – Associação sindical/Brasil – 2005-2014.....	324

LISTA DE SIGLAS

VoC	Variedade de Capitalismo
CME	Economia de Mercado Coordinado
HME	Economia de Mercado Hierárquico
NME	Economia de Rede
STPS	Secretaria de Trabajo y Previsión Social
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
FINAFIM	Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
FOMMUR	Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
FONDO PYME	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PROBASOMI	Programa de Banca Social y Microcréditos
FIBASOMI	Fideicomiso del Programa de Banca Social y Microcréditos
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
PROGER	Programa de Geração de Emprego Trabalho e Renda
AFORE	Administradoras de Fondos para el Retiro
SIEFORE	Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro
CON SAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
INFONAVIT	Instituto do Fundo Nacional da Vivência para os Trabalhadores
IMSS	Instituto Mexicano do Seguro Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ISSTE	Instituto de Segurança e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
CONCANACO SERVYTUR	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
AMIS	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
AMIB	Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles
MEI	Microempreendedor Individual
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 TRAJETÓRIAS HISTÓRICAS DO WELFARE STATE.....	30
1.1 O welfare state e o institucionalismo histórico.....	30
1.2 Narrativas heurísticas possíveis – o conteúdo do welfare state	36
1.2.1 <i>Ideias históricas de bem-estar social</i>	38
1.2.2 <i>A base formativa do welfare state: ideias de proteção social</i>	41
1.2.3 <i>A experiência alemã – o modelo do contrato</i>	46
1.2.4 <i>A Aliança Red-Green – modelo sueco de negociação da classe trabalhadora</i>	48
1.2.5 <i>O New Deal – bem-estar social e crise econômica de 1929.....</i>	50
1.2.6 <i>O modelo do status – a proposta evolucionista de cidadania</i>	52
1.3 A expansão do welfare state	53
1.4 Esquemas analíticos e inovações conceituais.....	56
1.5 Discursos de bem-estar social – novos paradigmas.....	61
1.5.1 <i>Desenvolvimento social, capacidades e bem-estar social.....</i>	68
1.6 Ideias e discursos de bem-estar social no Brasil e no México	74
1.7 Considerações.....	84
2 WELFARE STATE E CAPITALISMO HIERÁRQUICO	89
2.1 Variedades de Capitalismo – VoC.....	89
2.1.1 <i>Limitações e vantagens na aplicação da VoC</i>	110
2.1.2 <i>Considerações sobre a VoC.....</i>	116
2.1.3 <i>Mercado de trabalho nas variedades de capitalismo.....</i>	118
2.2 A hierarquia como constructo teórico-metodológico da HME.....	122
2.3 Elementos-chave do capitalismo hierárquico.....	131
2.3.1 <i>O mercado de trabalho na HME.....</i>	138
2.3.2 <i>Configurações duais: a informalidade no México.....</i>	165
2.3.3 <i>Configurações duais: a informalidade no Brasil.....</i>	167
2.3.4 <i>A informalidade em números: contar para quê?</i>	170
2.4 Considerações.....	175
3 O MÉTODO COMPARADO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS.....	178

SUMÁRIO

3.1.1	<i>O mercado de trabalho como constructo analítico das HMEs.....</i>	187
3.2	Procedimentos da metodologia comparada	191
3.2.1	<i>As formas das ideias e as estruturas do campo discursivo.....</i>	192
4	ELEMENTOS DO WELFARE STATE NAS HMEs	203
4.1	Seguridade Social na América Latina e no Caribe	203
4.2	O paradigma da Previdência Social na América Latina e no Caribe	204
4.2.11	<i>Benefícios de Prestação Continuada – BPC na América Latina e no Caribe</i>	209
4.3	A trajetória e as dualidades na seguridade social no Brasil	211
4.4	Previdência Social no Brasil: variedades de sistemas	229
4.4.1	<i>A previdência privada complementar no Brasil</i>	231
4.5	Seguridade Social no México: mudanças na trajetória	237
4.5.1	<i>A mercadorização da seguridade social – o papel dos fundos de pensão ..</i>	250
4.5.2	<i>Sistema tripartite e o poder das corporações.....</i>	253
4.5.3	<i>Sistema del Ahorro y Retiro – SAR: estrutura privatizada.....</i>	259
4.5.4	<i>AFORES e SIEFORES: A nova face da Previdência Social no México.....</i>	262
4.6	Considerações.....	269
5	POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO.....	272
5.1	Como promover a geração de emprego, trabalho e renda	272
5.2	Programas de microcrédito e discursividades institucionais.....	273
5.2.1	<i>O microcrédito na América Latina</i>	276
5.3	Microcrédito no Brasil e no México e fundos de custeio.....	280
5.3.1	<i>O PRONAFIM e os fundos de fideicomissos.....</i>	281
5.3.2	<i>O fideicomisso como modelo de fundo de desenvolvimento social.....</i>	291
5.3.3	<i>Os fundos de fideicomissos na lei mexicana.....</i>	292
5.3.4	<i>O conceito de fideicomisso como instituto de desenvolvimento</i>	294
5.3.5	<i>O Fundo de Amparo ao Trabalhador.....</i>	301
5.4	Considerações.....	309
6	COMPARANDO AS DUAS ECONOMIAS	317
6.1	Brasil e México: trajetórias semelhantes e estruturas diferentes	317

SUMÁRIO

REFERÊNCIAS.....	355
APÊNDICES	401

INTRODUÇÃO

“[...] Deixo Sísifo na base da montanha! As pessoas sempre reencontram seu fardo. Mas Sísifo ensina a fidelidade superior que nega os deuses e ergue as rochas. [...] A própria luta para chegar ao cume basta para encher o coração de um homem. É preciso imaginar Sísifo feliz”
(CAMUS, 2010, p. 124).

O título desta pesquisa estabelece uma correlação com a obra do escritor franco-argelino Albert Camus *O mito de Sísifo*, publicada em 1942, ensaio que acabou abrindo espaço para uma teorização da absurdidade do mundo. Com base nos elementos da narrativa, buscamos também um despertar consciente sobre o processo de construção e de caracterização do *welfare state* nas economias de mercado hierárquico, especificamente Brasil e México, no período de 2005 a 2014.

Os elementos que definem o mito de Sísifo como tal são os seguintes: o castigo ao trabalho de rotina, como uma árdua tarefa dos homens comuns e, portanto, não condizente com a posição dos deuses; a consciência de Sísifo diante de sua condição, levando-o a refletir sobre a infinitude de seu castigo, que é estar fadado a recomeçar e jamais terminar seu trabalho; a submissão da sua condição de proletário ao desígnio dos deuses, dando conformação ao homem absurdo; e a própria absurdidade, que surge do despertar da sua consciência.

O homem absurdo representado por Sísifo é dotado de consciência crítica sobre sua condição, logo, o inconformismo é uma forma de (re)significar o próprio Sísifo. A desconstrução de Sísifo-deus para o homem absurdo dá-se a cada vez que ele executa a tarefa de rolar a pedra montanha abaixo. E a lucidez de sua condição é a percepção de ser escravo de seu trabalho humano. O sentido do mito de Sísifo decorre da maneira como ele combina seu desígnio de proletário com o reverso necessário, um preço a pagar pelo despertar da sua consciência de jamais dar por cumprida a sua pena (trabalho) e que se renova a cada incompletude de seus atos.

O ir e vir da pedra representa pequenos recortes dos momentos de consciência. A estranheza no mito surge quando o personagem se vê espelhado em seus atos – assim, pressupõe-se ter Sísifo lampejos de consciência. E, ao contrário do que imaginava, o seu castigo não se conforma pelo trabalho que lhe é imposto, mas pela percepção da consciência sobre o

castigo. A absurdidade como elemento constitutivo do mito decorre da tomada de consciência e da falta de sentido de seus atos ou do sentido absurdo que sua condição subalterna lhe impõe.

A consciência, no entanto, não é vista como um ato instantâneo, mas como um processo gradativo, o que dá sentido ao mito. Portanto, o ponto de partida de cada rolagem da pedra é sempre uma unidade dotada de significação, essencial à modelagem do homem absurdo. O homem, inconformado com o controle dos deuses, acaba resignado com o desígnio indescritível da sua consciência, dando forma ao homem absurdo, provido de consciência crítica.

Enquanto cumpre a pena de trabalho forçado imposta pelos deuses, representada pela obrigação de rolar a pedra do pé ao topo da montanha todos os dias, Sísifo gradativamente desperta em sua condição de operário (proletário dos deuses), a ponto de se perceber não mais como homem, mas como a própria pedra. Ou seja, o que está a rolar, a cada recomeço, não é a pedra em si, mas o próprio Sísifo, clímax do mito, a consciência do absurdo.

O fio condutor que nos guia pela metáfora do mito de Sísifo é o da consciência crítica, que surge, gradativamente, pelo inconformismo ante a condição do homem proletário e de seu desígnio de submissão não apenas aos deuses, mas à sua consciência. Segundo Camus (2010), o absurdo nasce de uma comparação, de uma confrontação. A provocação do autor nos leva a estabelecer uma comparação entre as ideias e dos discursos de bem-estar social do Brasil e do México e a obra ensaística.

Assim sendo, delimitamos os recortes estruturais do ensaio a fim de confrontá-los com o processo de estruturação do *welfare state*: “O raciocínio absurdo” *versus* as ideias e os discursos de um *welfare state* nas Economias de Mercado Hierárquico (*Hierarchical Market Economies* – HMEs). “O homem absurdo” *versus* a figura de Sísifo na condição de operário/trabalhador do nosso cotidiano em busca de clareza sobre sua condição; porém, mais preocupado com a descrição sistêmica das estruturas do que em resolver os problemas cotidianos. A “criação absurda” *versus* o paradigma de *welfare state*. “O mito de Sísifo” *versus* os sistemas de bem-estar social estruturados nas HMEs (as ideias e os discursos sobre as políticas de geração de emprego, trabalho e renda). E a “absurdidade do mundo” *versus* os programas de microcrédito produtivo confrontados com a baixa ou inexistente complementaridade das políticas públicas adotadas nas HMEs para resolver o problema da informalidade do trabalho e da economia.

Os processos de industrialização e/ou modernização das economias são referência e ponto de partida para as explicações sobre o surgimento do *welfare state*, a “criação absurda” do mundo moderno. Seja na Europa Ocidental, seja na América do Norte, onde se concentram os países desenvolvidos (países centrais, para a abordagem centro-periferia) ou nas demais

economias políticas, o Estado desenvolvimentista parece preceder o campo de conformação das ideias de bem-estar social, guardadas as peculiaridades históricas de cada país e/ou região geopolítica.

Essa característica pode ser vista, por exemplo, nas origens do Estado do bem-estar social de Bismarck, de final do século XIX, e também nos modelos mais modernos. Vejamos que, após a grande depressão de 1929, a urgência por respostas para a crise econômica e social surge com o keynesianismo, que traz de volta as discussões sobre a importância do papel Estado na intervenção e na expansão da economia. O keynesianismo, basicamente, apontou para direções opostas às ideias liberais da economia: intervenção com políticas públicas focadas na defesa dos direitos sociais, como saúde, educação e emprego, basicamente, estabelecendo um novo acordo social (um New Deal); e aumento de gastos em políticas sociais e infraestruturas básicas, política de preços e de salários.

Pierson (2006a, 2006b) afirma que os países não desenvolvidos iniciaram seus processos de estruturação dos *welfare states* simultaneamente aos processos de desenvolvimento. No Brasil e no México, o *welfare state* surgiu com caráter de regular a organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e, da mesma forma, com os projetos de desenvolvimento econômico em andamento. O México, já apresentava industrialização mais acelerada, e o Brasil se encontrava em fase inicial, mas ambos estavam ocupados com o crescimento econômico da indústria e com os ajustes nas legislações trabalhistas e na organização sindical e da classe operária. Ou seja, na origem dos Estados de bem-estar social, as políticas sociais passaram a integrar os projetos de desenvolvimento econômico, e não o inverso, multidimensionando as funções dos Estados e exigindo atenção mais contundente em políticas sociais.

Dessa forma, a concepção da pesquisa é que o que se denominou de *welfare state* (Estado provedor ou Estado de bem-estar social), do final do século XIX para o XX, foi, sobretudo, um amplo processo de organização do aparato público como medida de urgência e necessidade, principalmente em razão das instabilidades econômicas e sociais dos contextos históricos das economias de mercado. As economias políticas que avançaram nas estruturas de bem-estar social, consolidando os elementos nucleares (Seguridade Social, gasto social público em educação, saúde, emprego, etc.), e que possuem uma integração afinada entre as dimensões social e econômica deram conformação a diferentes modelos ou tipologias de *welfare state*. Países que inovaram em seus modelos, por exemplo, conectando as políticas sociais e econômicas como estratégia de emancipação do cidadão (crescimento econômico com

desenvolvimento social), acresceram novas funcionalidades e concepções para o Estado do bem-estar social, para além da questão da proteção social.

Assim, vale a máxima de que o *welfare state* está em constante dinamização, reinventa-se ou é reinventado à medida que as sociedades avançam em seus processos de desenvolvimento e crescimento econômico, em função de novas ou velhas demandas sociais. Isso posto, é possível que o que tem sido qualificado como crise do *welfare* seja, em tese, a organicidade das estruturas em busca da adequação institucional e de uma viabilidade operacional – uma absurdidade da qual tomaremos consciência a partir das altas taxas de exclusão e desigualdade social.

A definição de Welfare State envolve assim a escolha de unidades capazes de entendê-lo desde o aspecto quantitativo, que engloba um conjunto de variáveis descritivas; mas, sobretudo, de variáveis que possam também expressar o seu potencial qualitativo. Essas unidades constitutivas podem ser divididas tendo como referencial a finalidade que uma economia política define e estabelece para o EBES e, também, a partir dos mecanismos ou instrumentos que são utilizados para a consecução do bem-estar social.

A dificuldade inicial da pesquisa foi estabelecer um conceito de Welfare State que realce o processo de organização do EBES nas HMEs. Os aspectos escolhidos para caracterizar e ilustrar o Welfare State são a conformação de políticas públicas centrais, como as destinadas à aposentadoria; e, também, os programas que enfocam a informalidade como um problema prevalente no Brasil e no México. Tais políticas tem como objetivo promover a inclusão social e produtiva da população pobre, com potencial para empreender. São assim meios utilizados nessas economias políticas para avançar nas ideias de igualdade social.

Nesse sentido, além dos elementos - gastos sociais e políticas sociais, que de modo geral caracterizam os processos de organização do EBES, a pesquisa tem como debate instrumentos que sobretudo tem como público-alvo a categoria – informalidade do mercado de trabalho e da economia, os quais levaram à implementação de arranjos institucionais específicos nas HMEs, como os programas de microcrédito produtivo.

As variáveis independentes trabalhadas na pesquisa foram agrupadas e classificadas sob dois aspectos: como políticas de geração de emprego, trabalho e renda, portanto instrumentos de inclusão social e produtiva do cidadão através dos programas de microcrédito produtivo. E, como mecanismos de expansão dos direitos sociais, ou políticas que podem afetar positivamente as estruturas de Welfare State nas Economias de Mercado Hierárquico. Temos assim as políticas ativas de emprego como meio, e a inclusão social e produtiva, e a expansão dos direitos sociais como finalidade precípua do Estado de Bem-Estar Social.

O gasto social é mencionado na tese para ilustrar o comprometimento das HMEs com o processo de construção do EBES; ou seja, o engajamento dos governos com as políticas sociais. Nosso lugar de fala entende o gasto social como um dos elementos do Welfare State, porém, não no sentido de variável-chave, uma vez que as economias políticas podem investir recursos em políticas sociais que, sobretudo, aprofundam a desigualdade existente, sem avançar na segurança social esperada (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Ao delimitar os programas de microcrédito produtivo como instrumentos de inclusão social e produtiva, a proposta da pesquisa não se limita apenas à existência ou não desses programas nos países pesquisados. A tese observa os discursos institucionais que performam os critérios de elegibilidade da população-alvo, a participação de atores privados nos programas, e as contrapartidas dos governos com investimentos financeiros para apoiar instituições e entidades privadas, bem como apoiar o capital humano e social necessários ao desenvolvimento desses programas.

No que diz respeito aos regimes de previdência social, a pesquisa discute os processos de privatização da previdência, como um dos indicadores de desmonte das estruturas de bem-estar social na América Latina. Entende que a inclusão de atores privados na Previdência Social pode caracterizar estratégia de retração do Welfare State, ao tempo em que se contrapõe aos discursos institucionais de expansão dos direitos sociais e de igualdade social.

No mesmo sentido, o Welfare State pode ser caracterizado de acordo com o grau de mercadorização (ou mercantilização) dos direitos sociais, tendo em vista a implementação de arranjos institucionais focalizados na dimensão econômica. A contrário senso, a desmercadorização ocorreria quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode se manter sem depender do mercado. Temos assim que a mera presença da previdência ou da assistência social não leva necessariamente a uma desmercadorização significativa dos indivíduos à dependência do mercado. Por exemplo, quando os benefícios são poucos, e/ou associados a algum tipo de estigma social, o sistema tende a exigir maior participação no mercado de trabalho (mercadorização). Com isso, o Welfare State confronta se caracteriza mais pela inserção do cidadão no mercado de trabalho (variável dependente do grau de inserção do trabalhador no mercado de trabalho formal) do que pela independência do cidadão dos mecanismos da economia (ESPING-ANDERSEN, 1985).

Um confronto que busca evidências empíricas da relação que as políticas de geração de emprego, trabalho e renda estabelecem com o processo de construção e caracterização do Welfare State no Brasil e no México. Ao tempo em que fornece elementos para uma comparação entre a absurdidade do mito do bem-estar social, paradigma construído desde a

concepção europeia (Europa Central), para o mito do bem-estar social nas Economias de Mercado Hierárquico latino-americanas, produto desta concepção, e que levou à sistematização da proteção social nessas economias políticas.

Na América Latina, o Brasil foi pioneiro na construção do sistema de proteção social, e a década de 1920 é promissora para o bem-estar, sobretudo dos trabalhadores. O México iniciou a organização sistemática da proteção social apenas na década de 1940; porém, com elementos esparsos de bem-estar social que remontam ao início do século XX. De modo geral, na América Latina, a hegemonia do seguro social e a vinculação ao trabalho formal sempre predominaram nas ideias e nos discursos institucionais de bem-estar social.

Dada a concepção dinâmica e as diferentes trajetórias e funcionalidades que as economias de mercado de modo geral adotaram para o *welfare state*, a proposta da tese é investigar a trajetória histórica do Estado de bem-estar social (EBES) do Brasil e do México numa perspectiva comparada.

A pergunta de pesquisa é a seguinte: Qual a relação das políticas de geração de emprego, trabalho e renda na construção e na caracterização do *welfare state* no Brasil e México, no período de 2005 a 2014? A formulação da pergunta aponta para uma inquietação que tem a ver com a trajetória histórica do *welfare state* na América Latina: primeiro, como os discursos e as ideias de bem-estar social integraram as estruturas do EBES brasileiro e mexicano e como se organizaram em torno do bem-estar social. Ainda, que concepção as ideias e os discursos de bem-estar social adotam para o enfrentamento de problemas sociais históricos desses países, como a informalidade do trabalho e do setor informal da economia.

O objetivo geral da pesquisa é entender a relação das políticas de geração de emprego, trabalho e renda com a construção e a caracterização do *welfare state* no contexto das Economias de Mercado Hierárquico.

Os objetivos específicos da tese são os seguintes: a) identificar elementos que explicam e caracterizam o processo de informalidade no Brasil e no México; b) analisar, com base no método comparado, os discursos institucionais sobre a proteção social na construção e na caracterização do *welfare state* no Brasil e no México; c) verificar a relação entre os discursos institucionais de formulação das políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, no período de 2005 a 2014, com o processo de construção e caracterização *do welfare state* no Brasil e no México.

As categorias de análise delimitadas na tese estão intrinsecamente vinculada aos estudos das variedades de capitalismo (VoC), de Hall e Soskice (2001). E, nesse sentido, adotamos a

abordagem teórica de Ben Ross Schneider (2009; 2013) sobre a variedade de capitalismo praticada nos países subdesenvolvidos, o capitalismo hierárquico.

A VoC conforma para a política comparada um campo de investigação no qual se pode eleger, entre as inferências possíveis, aquelas que mais se aproximam e se relacionam com a institucionalização dos sistemas de bem-estar social na América Latina. Por exemplo, nos sistemas de proteção social do México e do Brasil, as complementaridades institucionais negativas podem indicar a influência do capitalismo hierárquico e de seu modo de produção na estruturação dos modelos de proteção social, ou seja, podem indicar a relação das HMEs com as ideias de bem-estar social.

Estudos comparados sobre a trajetória da expansão dos direitos de cidadania civil-político-sociais abordados por Marshal (1965, 1967, 2002) em processos de desenvolvimento são indicativos de diferentes padrões de construção do *welfare state*. Em estudos comparativos sobre o Brasil, Santos (1987) e Carvalho (2002) sugerem que a inversão na ordem estrutural da cidadania pode inibir a generalização das liberdades individuais e contribuir para um padrão de Estado centralizado. Nesse sentido, a ordem dos fatores importa nas análises de casos, explicam os autores. Nessa perspectiva, a VoC nos possibilita estudar a relação das políticas ativas de emprego, com a construção do *welfare state* no Brasil e no México, ao introduzir em sua abordagem um conjunto de variáveis comparáveis e particulares para esses países, pensadas na concepção de dimensões diferentes, porém interconectadas. Essas características teriam criado uma nova diversidade de capitalismo.

A hipótese levantada foi na tese foi a seguinte: a economia de mercado hierárquico, com suas complementaridades institucionais (negativas ou não), ajuda a explicar as limitações das políticas sociais na configuração de um Estado de bem-estar social.

Para estudar as economias políticas latino-americanas e de outros países não desenvolvidos, Schneider (2009, 2013) definiu uma tipologia própria, com base em elementos que justificam uma abordagem distinta daquela utilizada na VoC, para os países desenvolvidos. Segundo o autor, os processos de desenvolvimento entre os países da América do Norte e da Europa e os países latino-americanos se deram com especificidades próprias e em momentos distintos. Tais discontinuidades pedem uma abordagem a partir de outras variáveis, além e/ou diferentes das utilizadas por Hall e Soskice (2001) no estudo das Economias de Mercado Coordenado (CME) e das Economias de Mercado Liberal (LME).

Com base na variedade de capitalismo hierárquico, estudamos o Brasil e o México sob o enfoque das Economias de Mercado Hierárquico. As estruturas de mercado nas HMEs são caracterizadas pela presença de grupos de negócios diversificados (GND) e forte presença de

empresas multinacionais (EMNs). Em regra, os GNDs são grupos de empresas tradicionalmente familiares que atuam em diversos ramos e setores da economia. A governança corporativa tende a ser influenciada pelos interesses do grupo familiar.

Nessas economias de mercado, as complementaridades institucionais tendem a ser quase sempre inexistentes ou, então, muito baixas. O mercado de trabalho é, caracteristicamente, segmentado entre dois setores, um formal e um informal, com taxas de informalidade expressivamente altas. As habilidades, a capacitação e o treinamento da mão de obra são considerados baixos, ou seja, pouco se investe no sistema vocacional de qualificação e aprimoramento profissional. Nas relações industriais (entre trabalhadores e empresa), os sindicatos são fracos, com pouca atuação no chão de fábrica.

Outro ponto destacado por Schneider (2013) tem a ver com as interferências dos grupos de poder político (grupos de interesse) nas instituições. Com base nesses elementos e no estudo empírico no México, no Brasil, na Argentina e na Colômbia, o autor entende que o capitalismo hierárquico nas HMEs é resiliente.

O marco teórico de operacionalização desta pesquisa é o institucionalismo discursivo (ID) (SCHMIDT, 2008), abordagem que analisa as ideias e os discursos institucionais no âmbito de políticas públicas, a partir de documentos e entrevistas institucionais, enfim, conteúdos que possam corroborar a hipótese levantada ou refutá-la, auxiliando na resposta à pergunta de pesquisa. A abordagem institucional-discursiva entende os discursos como práticas institucionais. Para o ID, o campo discursivo é o território de realização ou materialização dos discursos. Os discursos institucionais podem ser de natureza coordenativa, produzidos por atores políticos, empreendedores políticos, que se articulam para apresentar as ideias, os objetivos e a visão de políticas, os problemas e os conflitos em torno do desenho das políticas. Podem, também, ser comunicativos, aqueles que dialogam com as dimensões externas para comunicar a atuação política e apresentar a política pública.

Para trabalhar os discursos institucionais que alcançam a informalidade do trabalho e da economia, selecionamos o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), adotado no Brasil, e o *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (PRONAFIM), no México. Ambos são do campo das políticas de geração de emprego, trabalho e renda e compõem a estrutura das políticas ativas de emprego. São formulados com objetivo geral de atuar nas demandas da população de baixa renda (população pobre) no processo de inclusão produtiva e inclusão social por meio dos micronegócios.

Os discursos institucionais dos programas de microcrédito produtivo motivam a formalização dos microempreendimentos a fim de favorecer a emancipação do cidadão por

meio da geração de renda, além de acenar para a geração e a ocupação de postos de trabalho. As unidades comparativas dos programas de microcrédito produtivo são as seguintes: arranjos institucionais dos fundos de custeio PRONAFIM, o *Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (FINAFIM) e os arranjos institucionais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os discursos institucionais dão corpo ao homem absurdo de Camus (2010) e têm na figura de Sísifo a sua expressão: Sísifo está em busca de clareza sobre sua condição, porém se preocupa mais com a descrição sistêmica da superestrutura (mito) do que em resolver os problemas cotidianos, que são a pobreza e a informalidade.

A categoria analítica do Sistema de Seguridade Social são os arranjos institucionais da Previdência Social e a correlação de suas estruturas com os paradigmas da formalidade e da informalidade no mundo do trabalho.

A categoria analítica informalidade foi analisada na pesquisa a partir de uma contextualização histórica do fenômeno e como recorte ou demanda a ser atendida pelos programas de microcrédito. A empiria nos forneceu uma visão mais, de modo que apontamos a informalidade como um processo de territorialidade do fenômeno. Os territórios ocupados pelos trabalhadores informais são a rua, o metrô, as praças, espaços de representações sociais infinitas nos quais os ambulantes/*callejeros* se contorcem, ora se esbarram, ora não, em busca do melhor cliente e da melhor oportunidade. As falas dos sujeitos conferem elementos de apoderamento e expressão do fenômeno; algumas delas foram coletadas nas entrevistas, por exemplo: *Comprale! Comprale! Es diez, se paga diez!* Entre um vagão e outro do metrô, assim se constrói a jornada de um *callejero* no México; não é diferente no Brasil.

Os informais que atuam no ambiente doméstico – empregadas domésticas, jardineiros, motoristas, pessoas da limpeza – também receberam, mesmo que de forma menos aprofundada, um enfoque na pesquisa. Quando possível, apontamos em depoimentos e falas coletadas em campo os questionamentos dos trabalhadores em condição de informalidade, em busca de um espaço de reconhecimento e cidadania.

A condição de informalidade (do trabalho e da economia) também pode também ser comparada ao homem absurdo. Consciente da condição de operário/trabalhador, o cotidiano de Sísifo é o trabalho; assim, é escravo de si mesmo e do sistema de proteção social, cujo paradigma da formalidade não lhe contempla. Isso porque o modelo de capitalismo que é alimentado pelo trabalho do homem absurdo, o capitalismo hierárquico, não prevê um sistema de inclusão social e de proteção social eficiente para o trabalhador informal. A consciência não é suficiente para libertar este homem porque ele não está inserido na cadeia produtiva do capital.

Conforme aponta Schneider (2013), o mercado de trabalho nas HMEs é marcado pela segmentação entre um setor informal amplo e um setor formal. Colocada como elemento caracterizador das HMEs, permite-nos problematizar, na pesquisa, o alcance dos direitos sociais do mundo do trabalho e correlacionar as políticas de geração de emprego, trabalho e renda com as ideias de *welfare state* no Brasil e no México.

A absurdidade do mundo pode ser confrontada com as complementaridades institucionais nas HMEs (negativas ou não). O paradigma da informalidade do trabalho e da economia é multidimensional, significa que engloba diversas situações, atores e demandas; da mesma forma quando correlacionamos a informalidade com a pobreza. É certo que nem todo trabalhador informal é pobre, mas os postos de trabalho mais propícios a receber os pobres são aqueles criados no setor informal. Da mesma forma, nem todos os pobres possuem perfil empreendedor; porém, grande parte está na informalidade por questões de sobrevivência. A absurdidade do mundo está na baixa correlação e integração das políticas públicas, na complementaridade institucional negativa.

Outro ponto analisado é a resiliência do capitalismo hierárquico na América Latina. Ela é explicada, também, pela influência dos grandes grupos de poder econômico nas instituições públicas e pela presença de empresas familiares, um dos *locus* dos quais é extraído o constructo teórico da abordagem das HMEs, a hierarquia, categoria analítica que dá conformação à variedade de capitalismo hierárquico, portanto, é o núcleo caracterizador das HMEs.

Abordamos a presença de grupos de negócios diversificados e os desdobramentos da hierarquia nas relações industriais, na afetação em termos de especialização de mercado, as interferências na conformação e na força dos sindicatos e na duração do contrato de trabalho, além do modelo de governança corporativa.

Apresentamos um debate, não muito aprofundado, sobre as deficiências do sistema vocacional de qualificação no âmbito das políticas ativas de emprego (conceito mais abrangente) sem estabelecermos pontos comparativos, apenas indicativos da presença ou não de sistema próprio de qualificação profissional da força de trabalho.

A comparação nos permite reforçar o argumento de que, apesar das semelhanças identificadas nos processos históricos de desenvolvimento do Brasil e do México, essas economias abrigam diferenças que realçam a diversidade das instituições de bem-estar social. A partir da VoC, desenhamos o campo comparativo entre as economias capitalistas no qual a economia de mercado hierárquico é posta em evidência, tendo em vista os elementos que a diferenciam das demais tipologias.

Partimos, assim, de uma sistematização dos elementos distintivos, utilizados na construção da variedade de capitalismo hierárquico, para uma delimitação necessária e instrumental da tese. São abordadas variáveis do contexto do mercado de trabalho que afetam as ideias de bem-estar social: presença de sindicatos fracos e uma baixa densidade sindical; postos de trabalho de curto prazo; forte regulação do mercado de trabalho formal; presença de expressivo setor informal na economia; baixo grau de investimento nas habilidades do trabalhador, conduzindo a uma baixa qualidade dos empregos.

A tese está dividida em seis capítulos. O capítulo 1 apresenta as trajetórias históricas do *welfare state*, a abordagem do institucionalismo histórico e narrativas heurísticas possíveis para o conteúdo do *welfare state*. Sintetizamos as ideias históricas de bem-estar social, a base formativa do *welfare state* e as ideias de proteção social; trazemos as experiências seminais de modelos de *welfare state*. Falamos sobre os períodos históricos de expansão do *welfare state* e de seus esquemas analíticos e inovações conceituais em termos de bem-estar social. Trabalhamos os discursos de bem-estar social a partir de novos paradigmas e novas ideias de bem-estar social. Contextualizamos os discursos sobre desenvolvimento social, capacidades e bem-estar social. Por fim, o capítulo apresenta um apanhado histórico sobre ideias e discursos de bem-estar social no Brasil e no México.

No capítulo 2, descrevemos como será realizada a comparação entre Brasil e México, situados como categorias maiores e mais amplas do conteúdo analítico e quais categorias de análise serão adotadas para confrontar as realidades desses países em termos de mercado de trabalho e informalidade. Também descrevemos a síntese da pesquisa, delimitada a partir dos objetivos geral e específicos, a pergunta de pesquisa, a hipótese levantada e os procedimentos metodológicos utilizados para comparar. É um capítulo de conteúdo explicativo e descritivo que tem como finalidade descrever o método comparado, justificar a sua escolha para a tese e apresentar as unidades da comparação que servem de *proxy* para a comparação dos elementos de *welfare state*. No capítulo, esclarecemos que os dois países selecionados são situados, na tese, como economias de mercado hierárquico, abordagem teórica da pesquisa. Esses elementos são trabalhados desde um contexto dos discursos e das ideias de bem-estar social, e justificamos a abordagem teórica do institucionalismo discursivo na pesquisa. Por fim, o capítulo traz a delimitação do problema social escolhido para ser desenvolvido na tese: o processo de informalidade no trabalho e na economia e as políticas de geração de emprego, trabalho e renda.

O capítulo 3 introduz as ideias de *welfare state* a partir do contexto do capitalismo hierárquico. Trabalhamos a abordagem teórica da pesquisa, a Variedades de Capitalismo (VoC), para, a partir dela, apresentar o elemento-chave, a hierarquia como constructo teórico-

metodológico da variedade de capitalismo hierárquico, a Economia de Mercado Hierárquico (HME). O capítulo é organizado com base nos elementos delimitados como características do capitalismo hierárquico praticado no Brasil e no México. Discorremos sobre mercado de trabalho na HME; as configurações da informalidade no México e no Brasil; e a informalidade em números, momento em que nos valem de uma breve análise descritiva sem, contudo, aprofundarmos as relações estatísticas, já que nosso propósito não é uma abordagem focada em números. No entanto, não prescindimos dos dados agregados, por necessidade de reforçar a construção das variáveis utilizadas na comparação.

No capítulo 4, discorremos sobre os elementos do welfare state nas HMEs. Iniciamos por uma contextualização mais ampla da Seguridade Social na América Latina e no Caribe e do paradigma da Previdência Social na região para, então, alcançarmos a abordagem da trajetória da Seguridade Social e da Previdência Social no Brasil e no México. Trabalhamos a questão da mercadorização da Seguridade Social e o papel dos fundos de pensão e o Sistema tripartite. Descrevemos as estruturas previdenciárias adotadas no Brasil e no México e suas trajetórias.

No capítulo 5, trazemos os discursos sobre as políticas ativas de emprego, como promover a geração de emprego, trabalho e renda, os programas de microcrédito e as discursividades institucionais. Abordamos o microcrédito na América Latina, mais especificamente no Brasil e no México, e mostramos um estudo mais detalhado sobre os fundos de custeio desses programas: os fundos de fideicomissos e o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O capítulo 6 apresenta a comparação entre Brasil e México e os dados trabalhados na pesquisa. Comparamos as trajetórias históricas dessas economias a partir das semelhanças encontradas para, então, enfatizar as diferentes detectadas nas estruturas de bem-estar social construídas nesses países.

I TRAJETÓRIAS HISTÓRICAS DO WELFARE STATE

1.1 O *welfare state* e o institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico é definido como uma das variedades de institucionalismo, ao lado do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2001). Essas vertentes teóricas adensam os estudos das políticas comparadas na década de 1990, especialmente, pela mudança de foco das pesquisas mais recentes, do *society-centered* para o *policy-centered* (SKOCPOL, 1985). Os institucionalistas históricos, tanto quanto os das demais vertentes institucionalistas, estão interessados nas regularidades da política ao longo do tempo. Contudo, para a vertente histórica, os estudos tendem a enfatizar os processos históricos sob a ordem do equilíbrio.

A maioria das pesquisas sobre os determinantes das políticas sociais até a década de 1990 baseava-se nos fatores socioeconômicos, com o Estado interpretado apenas como encarregado pela burocracia pública, focado na formulação e na implementação de políticas públicas. A partir de 1990, estruturas internas e subjacentes do Estado emergiram como campos de investigação científica, como os projetos de governo. O poder governamental do Estado e a responsabilidade deste com a continuidade de programas e ações indicavam o comprometimento deste com as ideias de bem-estar social. As macroteorias, basicamente, fundamentaram os estudos de políticas comparadas sobre o papel dos Estados na dinâmica das políticas sociais e, portanto, na expansão do *welfare state*, principalmente nas décadas de 1950 e 1960. A maioria dos argumentos, caracterizados como *society-centered*, estava focada na lógica subjacente ao industrialismo; nas respostas do Estado ao modo de reprodução do capitalismo avançado; na contribuição dos processos políticos e democráticos para a criação dos programas sociais e a expansão dos gastos sociais. Os estudos comparados também estiveram atentos à influência da economia mundial, dos padrões de competição geopolítica e dos processos de modelagem cultural transnacional nas políticas sociais (SKOCPOL; AMENTA, 1986).

O *society-centered* reúne as perspectivas pluralistas e estrutural-funcionalistas que foram predominantes na Ciência Política e na Sociologia nos Estados Unidos entre 1950 e 1960 e que perduraram nas décadas seguintes, até a mudança de paradigma dos estudos de políticas

comparadas contemporâneas, que têm preferido as abordagens *polity-centered*, próprias das teorias de médio alcance (SCOKPOL, 1985), das quais trataremos nesta pesquisa¹.

Implica dizer aqui que não desmerecemos os argumentos das teorias de longo alcance. Ocorre que a diferenciação entre Estado e sociedade como marca distintiva e dicotômica, metodologicamente não nos permite alcançar a densidade das estruturas internas de um corpo institucional complexo, como o *welfare state*, com influência sobre as capacidades de ação dos atores sociais que lhe dão forma, ao mesmo tempo em que também é influenciado por esses atores. Scokpol defende (1985) que, para explicar as mudanças sociais e políticas de contextos nacionais em relação a contextos históricos mundiais, é preciso *trazer o Estado de volta* ao centro das estratégias de análise – “*bringing the State back in*” – e respeitar a historicidade inerente às estruturas sociais e políticas.

Para esta tese, interessa a construção histórica dessas capacidades de agir – em termos de modelagem das instituições – e as lógicas que configuram a constituição socioestatal com base na autonomia e que influenciaram historicamente a construção e a caracterização do *welfare state*, desde o século XIX aos nossos dias, sob a forma de um conjunto de políticas sociais que se expandiu, institucional e ideologicamente, para além da modelagem das políticas sociais. Sob esse aspecto, aceitamos a ressignificação do *welfare state* desde a perspectiva da autonomia e da capacidade de atuar, como propõe o institucionalismo histórico, como estratégia metodológica para discutir as abordagens do papel do Estado como o ator societal que é (SCOKPOL, 1985).

A justificativa para uso das abordagens *polity-centered*, próprias das teorias de médio alcance, tem lastro na construção histórica das capacidades dos atores estatais para promover ajustes institucionais e, também, para definir as preferências dos atores societais (SKOCPOL, 1992). A *polity-centered* permite ao Estado delimitar áreas de atuação e promove um encaixe institucional em termos de políticas públicas, ou seja, o Estado aplica recursos públicos centrado em demandas específicas. Em outras palavras, a autora destaca a importância de se compreenderem os mecanismos de ajustes, tendo como referência o Estado como um ator

¹ Nas décadas de 1950 e 1960, na Ciência Política, prevaleceram os estudos “*society-centered*”. Com Theda Skocpol (1985), o Estado voltou ao centro dos debates da Ciência Política. A política era entendida como uma “soma vetorial” de pressões de grupo ou como os resultados das tendências sociais de longo prazo. Lemos (2009) explica que a sequência histórica democratização/burocratização é fundamental na análise proposta pelos neoinstitucionalistas, cujas abordagens migraram, recentemente, para a estrutura político-institucional, deslocando-se de uma perspectiva *state-centred* para uma *polity-centred*. Na primeira, os “órgãos administrativos do Estado” são o foco central da análise; na segunda, as burocracias passam a ser tanto as indicadas quanto as eleitas; a formação histórica do Estado nacional se torna imprescindível; as formas históricas de interação entre a estrutura estatal e as instituições políticas são consideradas; e estuda-se como as estruturas condicionam o comportamento dos grupos envolvidos na formulação de políticas. Nesse sentido, destacam-se os trabalhos de Orloff, Weir e Skocpol (1988).

societal ativo e as instituições burocráticas como elementos interacionais e relacionais na formulação das políticas sociais e, portanto, na caracterização dos *welfare states*.

Como pressupostos teóricos, o neoinstitucionalismo histórico afasta-se das macrointerpretações que tentam explicar as políticas de *welfare state* sob aspectos gerais. De modo que a influência da trajetória da *path dependence* no projeto de construção e caracterização do *welfare state* é *conditio sine qua non* de um modelo de análise comparada fundado no institucionalismo histórico e complementa a abordagem institucional discursiva apresentada na tese. Assim sendo, o *welfare state*, estruturado em torno das *social policies*, representa um conjunto de instituições que têm sob sua responsabilidade o bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012). Porém, não custa lembrar que o bem-estar social, enquanto conceito histórico, possui particularidades que moldam previamente sua definição, logo, guarda relação com o contexto no qual se conforma. Daí a importância de questionar a que ideia de bem-estar social nos referimos nos determinantes do *welfare state* e, por conseguinte, na formulação das políticas sociais.

A ideia de bem-estar social encontra-se integrada à história particular de cada país, sendo que sua conformação se dá no contexto histórico – um recorte do tempo, do espaço e dos processos sociais e políticos, dos quais se extraem as variáveis específicas de explicação de uma determinada forma de desenvolvimento dos sistemas de proteção social. Para Skocpol (1985), as políticas sociais devem ser investigadas com base em períodos de tempo precisos e em sintonia com processos que se desdobram ao longo do tempo. Para a autora, inequivocamente as abordagens históricas são determinantes para compreender as origens das políticas sociais. Resta, assim, delimitar as variáveis-chave da análise.

Para o institucionalismo histórico, não existe uma variável mais importante que a outra, uma vez que, para a modelagem de pesquisa, importa o foco relacional entre as variáveis eleitas e o posicionamento das instituições do Estado, conduzido ao centro dos debates – estratégia do *polity-centered*. O arranjo preciso está justamente na história da formação das instituições e dos atores estatais e na posição que estes assumem em relação aos ambientes econômicos, sociais e políticos desde uma trajetória histórica (MARQUES, 1997). Para o *polity-centered*, metodologicamente, tratamos do papel das burocracias públicas na formulação das políticas sociais e, em consequência, as capacidades e a autonomia desses atores emergem para o campo analítico como pressupostos da análise.

Nessa abordagem, as burocracias públicas assumem papel de liderança, sendo que as capacidades estatais são medidas pelo insulamento (isolamento) burocrático; já os recursos de poder das burocracias derivam do processo de formação do Estado. Dessa forma, justifica-se a

necessidade da contextualização histórica como pressuposto analítico. As implicações teórico-analíticas nesse ponto se debruçam, sobretudo, na relação de poder engendrado na capacidade e na autonomia desses atores sociais que, por sua vez, interferem sobremaneira na formulação das políticas de bem-estar social. Um fato interessante é que as políticas sociais previamente estabelecidas afetam a ação política subsequente² (SKOCPOL, 1985). Se a lógica assim permanecer, em razão de equilíbrio dos processos históricos, assim permanecerá o campo de provisão social, ou não.

Para Skocpol (1985), a autonomia decorre de uma relação de poder das burocracias estatais no sentido de formular e perseguir objetivos próprios. Na concepção de Evans (1995), a autonomia – *embedded Autonomy*³ – se dá desde uma sólida estrutura burocrática, sendo que o grau de autonomia tem lastro nas circunstâncias históricas, e não a partir de um pacto social entre capital e Estado. Como pressuposto, é fato que as burocracias influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação de grupos da sociedade civil.

A autonomia dos Estados – atores sociais – os condicionam à necessidade de dispor de capacidade para realizar suas metas políticas. O desdobramento do arranjo autonomia *versus* capacidade tem reflexos importantes para as políticas sociais. Por exemplo: as políticas sociais formuladas não corresponderão, necessariamente, às demandas de proteção social das agendas políticas. Em outras palavras, não existe um paralelismo entre *estados de coisa* e as demandas que integram as agendas políticas e destas com as políticas sociais formuladas, ao contrário do que se imagina.

Arretche (1995) explica que a sequência histórica em que as capacidades dos Estados e as autonomias se desenvolvem condiciona a natureza das burocracias. Nesse sentido, ressalta a autora, recuperar historicamente essa relação é fundamental para explicar a natureza das instituições. Ela acrescenta ainda que as identidades, os objetivos e as capacidades dos grupos sociais que interferem na formulação das políticas também são condicionados pelas estruturas estatais e impactuam nas políticas sociais.

Dados os pressupostos autonomia e capacidade enquanto constructos analíticos, precisamos ainda considerar a necessidade de se conhecer como os Estados impactuam no

² Sobre a formação do *welfare state* britânico, ver *Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945*, de Roger Davidson and Rodney Lowe. Uma das características das políticas de bem-estar modernas da Inglaterra foram as influências do *Relatório Webb* (1909) nas ideias de bem-estar social que integraram o Plano Beveridge (1942).

³ “A ‘autonomia inserida’ é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida” (EVANS, 1995, p. 125, tradução nossa).

conteúdo e no funcionamento da política social. Ou seja, saber como os Estados influenciam a formulação e a implementação das políticas é tão importante quanto verificar suas “capacidades” para implementar metas oficiais. Isso implica estabelecer condições para identificar a oposição real ou o potencial de grupos sociais poderosos e saber como esses atores se posicionam diante de situações socioeconômicas persistentes (SKOCPOL, 1985) no processo de formulação das políticas de bem-estar social.

Delineados os principais pontos para uma abordagem com base no institucionalismo histórico, passamos a explorar a relevância da abordagem histórica para a tese. A autonomia e a capacidade são situadas nesta pesquisa como conceitos históricos, o que implica dizer que acompanham as mudanças temporais nas trajetórias e na dinâmica das políticas sociais e, por consequência, no *welfare state*. Considerando que as ações estatais mudam com o tempo, da mesma forma que as capacidades das organizações passam por transformações, obviamente, esses dois conceitos acompanham as trajetórias históricas das instituições das quais ganham conformação. Nesse entendimento, Skocpol (1985) explica que todo o potencial do conceito de autonomia somente poderá ser realizado em estudos verdadeiramente históricos, sensíveis às variações estruturais e às mudanças conjunturais no contexto de determinadas políticas.

A autonomia das burocracias⁴ e as capacidades estatais são variáveis que devem ser consideradas na análise histórico-institucional. Skocpol (1992, p. 8, tradução nossa), explica que “são como atores tentando realizar metas políticas”. Por assim dizer, suas definições se fazem pela situação histórica e pelas potencialidades estruturais do Estado em realizar as metas propostas institucionalmente, ou seja, as metas oficiais. No mesmo sentido, Arretche (1995, p. 58) complementa que “é na formação do Estado nacional que se definem as capacidades estatais e o grau de autonomia do Estado”.

Em observação anterior, assumimos a posição de *welfare state* como um corpo político autônomo, dinâmico, que se realiza em razão de um contexto histórico. Passamos por uma teorização conceitual extraída dos manuais de políticas comparadas, da Sociologia econômica, de corpos acadêmicos. Sem chegar a uma definição fechada, aceitamos a lógica enunciativa da ciência política. Sobretudo, não pontuamos essa tarefa como dificuldade de formulação de um conceito preciso, mas ao respeito às especificidades inerentes ao objeto analisado. Por isso, afirmamos que o *welfare state* não é, realiza-se⁵.

⁴ Tentativas recentes de neomarxistas e (do que pode ser chamado) de neopluralistas para teorizar em termos gerais sobre “autonomia de Estado” não ofereceram conceitos ou hipóteses explicativas suficientemente ricas para abranger os argumentos e os achados de vários estudos históricos comparativos.

⁵ Abordagens históricas comparativas de poucos casos podem ser consultadas nos trabalhos de Esping-Andersen (1985, 1991) e Orloff (1993).

Nesse sentido, nossa ênfase está nas concepções de políticas sociais, ou políticas de bem-estar social, que se conformam desde os processos históricos, sob a perspectiva analítica do *polity-centered*⁶ e que correspondem às dinâmicas do *welfare state*⁷. Essa é uma estratégia teórico-metodológica que permite às burocracias públicas assumirem uma centralidade no âmbito da análise institucional, por isso se colocam como variáveis explicativas para as reformas sociais, especialmente pelo papel de liderança que assumem frente aos atores sociais (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). As burocracias públicas teriam, nesse ponto, o privilégio de deter a memória das políticas anteriormente implementadas, o que, segundo Skocpol (1985), lhes confere o atributo do *policy feedback*.

O *policy feedback* refere-se, nesse caso, à capacidade de aprendizado social que as políticas públicas produzem nos canais de opinião pública e política (dos partidos políticos); esses elementos condicionam o conteúdo das políticas a serem propostas pelos formuladores de políticas: conformam-se em ideologias e valores culturais capazes de influenciar o discurso político ao mesmo tempo em que são influenciados pelas características das políticas existentes⁸ (ORLOFF, 1993).

O *policy feedback*, da mesma forma que orienta os interesses a serem preservados ou que serão destituídos no processo de formulação das políticas, viabilizam a compreensão dos problemas a serem solucionados, estabelecendo, assim, *links* com o passado institucional. São mecanismos que qualificam, ou seja, conferem profundidade à análise institucional por carrearem as variáveis de natureza cultural e ideológica do contexto político e social. As políticas, uma vez promulgadas e implementadas, tornam-se mecanismos de transformação delas próprias; conseqüentemente, o estudo de “*feedbacks* políticos”, ao longo do tempo, tornou-se uma das mais promissoras áreas de pesquisa sobre Estados e políticas sociais (SKOCPOL, 1992).

⁶ Metodologicamente, muitas formas possíveis de ação estatal autônoma são excluída nas abordagens *society-centered*. A *society-centered* era uma característica das perspectivas pluralistas e estrutural-funcionalistas predominantes na Ciência Política e na Sociologia nos Estados Unidos durante as décadas de 1950 e 1960. Os estudos de políticas comparadas contemporâneos preferem as abordagens *polity-centered*, próprias das teorias de médio alcance, caso dos neoinstitucionalistas (SKOCPOL, 1985).

⁷ Desde meados da década de 1970, tem sido propalado que os Estados de bem-estar ocidentais estão aparentemente em uma crise derivada das restrições fiscais trazidas por dificuldades econômicas internacionais (MISHRA, 1984; SCHMIDT, 1983). Contudo, acreditamos que, em verdade, os *welfare states* estão em processo de dinamismo que acompanha as transformações sociais engendradas principalmente pelas economias mundiais globalizadas.

⁸ Uma revisão da literatura sobre o *feedback effects* no institucionalismo histórico pode ser encontrada em Pierson (1993) e Ikenberry (1994).

Feedbacks políticos seriam uma espécie de canal de comunicação, uma interlocução entre as instituições políticas que dão conhecimento dos problemas a serem solucionados, dos interesses a serem preservados e, sobretudo, conformam “as capacidades institucionais de ação das burocracias” (ARRETCHE, 1995, p. 60). As capacidades institucionais decorrem, sobretudo, do papel estratégico que assumem nos processos de inovação em políticas públicas, potencializados pelos *feedbacks políticos*. Nesse sentido, as capacidades estatais guardam também relação com o grau de burocratização e centralização do Estado e com a autonomia da burocracia em sua capacidade de formular e implementar políticas públicas de acordo com os interesses da sociedade (ARRETCHE, 1995).

Segundo Orloff (1993), a capacidade dos Estados (*state capacity*) com a provisão social pressupõe o planejamento, a administração e a extração de recursos – condição necessária para suprir a emergência de modernos programas sociais. Em outras palavras, o desenvolvimento de programas sociais condizentes com as contingências sociais exige do Estado a capacidade de organização da burocracia e da respostagem desta com os interesses sociais.

1.2 Narrativas heurísticas possíveis – o conteúdo do *welfare state*

Iniciamos os debates sobre o bem-estar social a partir de uma interpretação semântico-política do conceito e de uma reflexão histórica sobre quando e como foi cunhado e qual sua relação com o desenvolvimento das sociedades modernas. Buscamos ainda uma explicação histórica e política sobre a centralidade da categoria e, como paradigma das ideias de desenvolvimento, seguimos as explicações de Kwon (2005b) sobre o bem-estar do desenvolvimento e a ideia de bem-estar baseado nas Capacitações (SEN, 2000), como proposto por Kerstenetzky (2012).

Historicamente, a expressão *welfare state* foi utilizada no campo da ciência política por Sir Alfred Zimmern, em 1934, na Inglaterra, sob o ponto de vista de mudança de paradigma do processo de desenvolvimento. de um *power state* para um *welfare state*, com preponderância da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força. Isso resultou na aproximação da acepção de um Estado democrático de direito contraposto a uma agenda política motivada pela

dominação externa⁹. Até a década de 1950, a expressão *welfare state* foi muito utilizada para designar a provisão de vários serviços que o Estado inglês utilizava para desenhar uma agenda de proteção social dispendiosa, tida como paternalista e, portanto, permeada por aspectos bastante negativos. Em Titmuss (1958, 1965 *apud* Kerstenetzky, 2012), as expressões *social welfare* ou *social services* substituem o uso da expressão *welfare state*.

O Estado de bem-estar social pode ser compreendido como um conjunto de programas governamentais voltados a assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida na sociedade moderna. O conceito descreve uma variedade de práticas e processos políticos relacionados com a organização de uma ordem econômica e política. Não se trata de um conceito fechado, mas de uma construção abstrata para designar o Estado sob o aspecto da proteção social desde uma acepção mais abrangente de justiça social (SCHULZ-FORBERG, 2012).

Muitos esforços têm sido despendidos sobre os elementos que dão conformação ao *welfare state*, principalmente sobre o que caracteriza o bem-estar social. Defendemos que o imaginário das ideias e dos discursos sobre os *welfare* se organizam em torno do sentido do bem-estar social, como pedra de toque dessa categoria. e que, enquanto conceito histórico, qualquer entendimento depende, inevitavelmente, de uma abordagem sobre os processos históricos.

A ideia de políticas de bem-estar social nos dá um ponto de partida para compreender as diversas conceituações de *welfare state*. Sob o ponto de vista formal, uma política pública deriva da vontade do Estado no sentido de reconhecer a relevância social de determinado(s) Estado(s) de coisa(s), ou demandas sociais; uma vez integrando as agendas políticas dos governos e cumprindo os requisitos formais, passam ao crivo da legalidade, tornando-se leis. O processo de institucionalização de uma política pública pode assim ser considerado o primeiro passo para a existência de um *welfare*, mas, por si só, não garante a sua conformação¹⁰, pois desconhecemos o seu conteúdo.

Partimos da premissa de que o *welfare estate* não é, *per se*, um corpo social autônomo, mas uma construção histórica das acepções do Estado e do povo; acompanha, em sua

⁹ O primeiro estudo detalhado sobre a origem do termo *welfare state* (Estado de bem-estar social) remonta a meados do século XIX, na Alemanha, seguindo diversas definições no contexto alemão e britânico até a década de 1940. O estudo mais sutil sobre as diferentes definições atribuídas ao termo aponta que os entendimentos dominantes diferem da nossa compreensão atual do *welfare state* como um sistema de seguridade social (PETERSEN; PETERSEN, 2013).

¹⁰ “O estado assistencialista refere-se ao conjunto de políticas e instituições sociais que visam proteger os cidadãos de contingências sociais, pobreza e doença, mas isso não significa necessariamente que o nível de bem-estar dos cidadãos é alcançado, nem que todos os cidadãos tenham acesso a benefícios sociais” (KWON, 2005a, p. 477, tradução nossa).

construção, as mudanças políticas, econômicas, sociais, culturais e até mesmo identitárias, dando corpo e sentido a um conceito histórico. Para a interpretação do conceito de *welfare state*, levamos em conta os discursos de bem-estar social desde uma perspectiva histórica e, por isso, capaz de ressignificar o seu sentido e o de suas instituições e de proporcionar diferentes configurações de Estado do bem-estar social. Para o institucionalismo histórico, as instituições são definidas como procedimentos, protocolos, regras, normas de natureza oficial e formal ou não que se mostram como “inerentes à estrutura organizacional da comunidade política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Sucintamente, o Estado do bem-estar social compreende um “conjunto articulado de políticas e instituições que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar [social], isto é, de todos” (KERSTENETZKY, 2012, p. 33). Nesse sentido, por meio das políticas e das instituições, o Estado dá a conhecer ou exterioriza o vínculo formal de responsabilidade desde uma perspectiva multidimensional com a provisão social. A responsabilização pública pelo bem-estar pode se dar sob diferentes concepções, como por meio da seguridade social e da proteção contra riscos derivados de circunstâncias que inviabilizem a geração de renda, como, por exemplo, doença, envelhecimento, acidentes de trabalho, desemprego, gravidez, infância. Alguns fatores são condicionantes à realização do bem-estar social: a necessidade de “orçamento público social” e a “universalização da cidadania política”, esta concebida como condição para o acesso aos benefícios sociais. Esse é o sentido de bem-estar social adotado para esta pesquisa, especialmente por permitir plasmar diversas estratégias de bem-estar social e favorecer a ampliação de seu núcleo (KERSTENEZTKY, 2012).

1.2.1 Ideias históricas de bem-estar social

Os fatores determinantes da origem do *welfare state* inglês guardam relação com as políticas sociais repressoras e disciplinadoras descritas na *Poor Law* (Lei dos Pobres), que vigorou até quase meados do século XX, na Inglaterra. Os mecanismos estatais de atenção ao indivíduo, basicamente, concentraram-se na pobreza como causa individual que inviabiliza a independência econômica e a inserção e a manutenção do indivíduo no mercado de trabalho. Seus dispositivos foram não somente precursores do Estado de bem-estar social, mas também das políticas de emprego que se espalhariam pelo ocidente. Nos séculos XVI e XVII, os

“pobres” não eram simplesmente aqueles que tinham baixa renda, mas todos os que dependiam dos salários do emprego como principal meio de subsistência (DALTON, 1746 *apud* DEAKIN, 2009). No século seguinte, a ideia de direitos sociais foi sendo gradualmente copiada da *Poor Law* e integrando outros mecanismos de proteção aos direitos sociais.

Estigmas e humilhações foram institucionalizados e operacionalizados pelo governo inglês, o que marcaria a história dos primeiros programas públicos de assistência. Como bem expressou Hobsbawm (1979, p. 83), na medida em que os trabalhadores dependiam dos governantes, “a pouca assistência pública que existia se constituía mais em uma fonte de degradação e de opressão do que em um meio de socorro material”.

Essa era a realidade das *workhouses*, instituições públicas responsáveis pela operacionalização das políticas públicas disciplinadoras pelo trabalho¹¹, cujos mecanismos de controle foram minuciosamente descritos no *Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress* ou *Relatório Webb* (1909). O documento, elaborado a pedido do governo inglês, teve como objetivo melhorar as políticas sociais e desobstruir os entraves de desenvolvimento da economia inglesa, revelou minuciosamente as deficiências do Estado. A nova Lei dos Pobres, de 1834, pode ser resumida em “*one plague spot – the demoralization of character and waste of wealth produced in the agricultural districts by an hypertrophied Poor Law*” (WEBB, 1909, p. 4, tradução nossa). Estigmas e humilhações são retratados nas políticas sociais¹² do século XIX:

O que *National Labour Exchange* poderia remediar seria o hábito de cada empregador de manter em torno de si sua própria reserva de trabalho (suas economias). Ao substituir as reservas comuns, pelo menos para os trabalhadores não especializados, poderíamos drenar a estagnação que esse hábito produz e perpetua¹³.

¹¹ Estabeleceu-se um estado de coisas pior do que o fornecido aos reclusos. Não só engendrou a “crueldade deliberada e a degradação, mas fabricou e endureceu a própria classe de trabalhadores; e padronizou as piores condições de emprego” (WEBB, 1909, p. 67, tradução nossa). A ambiguidade dos padrões de tratamento dentro e fora das *workhouses* reforçou mutuamente os estigmas. Desde as instalações até o alojamento para dormir, a comida e a quantidade de trabalho exigido, “esses fatores se constituíam mais em tratamentos penais brutalizantes”, do que os impostos em qualquer prisão da Inglaterra (WEBB, 1909, p. 79, tradução nossa).

¹² A pobreza, ora foi explicada como patologia, produto das falhas comportamentais individuais – vício, ócio e doenças psicológicas –, ora foi descrita sob seus aspectos estruturais, assentada no binômio capital/trabalho (ALCOCK, 2003). A pobreza como culpa/responsabilidade do indivíduo deriva da doutrina de Thomas Maltus (final do século XVIII). Na metade do século XIX, nos Estados Unidos, surge o “darwinismo social”, associado ao nome de Herbert Spencer (1820-1903).

¹³ No original: “*What a National Labour Exchange could remedy would be the habit of each employer of keeping around him his own reserve of labour. By substituting one common reservoir, at any rate for the unspecialized labourers, we could drain the Stagnant Pools of Labour which this habit produces and perpetuates*).

As máculas da precarização foram exacerbadas pela lei dos pobres, em si, com reflexos profundos no mundo do trabalho. O “trabalho ao ar livre”, ou não institucionalizado, era a opção de sobrevivência dos pobres e dos desempregados, uma modalidade de ocupação que mais facilitava e incentivava o pior tipo de subemprego, nomeadamente, os trabalhos desorganizados e intermitentes do trabalhador informal: “O trabalhar ao livre e de forma não institucionalizada nas ruas facilita e estimula o pior tipo de subemprego, ou seja, os empregos desorganizados e intermitentes do trabalhador informal”¹⁴ (WEBB, 1909, p. 79, tradução nossa).

O documento propôs a organização de um sistema de proteção social abrangente, com cobertura para o ciclo completo de vida, reservando-se o direito à alimentação saudável, à nutrição adequada, à educação, ao salário suficiente, ao tratamento em caso de doença e ao meios de subsistência. As recomendações incluíam a descentralização das políticas, setorizadas nas administrações locais das *workhouses*, para a criação de comitês, incentivando a participação coletiva como medida de participação social necessária.

No campo institucional, sugeriu a participação das sociedades de auxílio mútuo (cooperativas e companhias de seguros) e de sindicatos no esquema de bem-estar social¹⁵. Também abordou a questão do subsídio de desemprego como alternativa ao alívio da pobreza¹⁶. Argumentou a favor de um sistema híbrido público-privado, sobre o qual o governo teria o poder de subsidiar os esquemas de seguro privado que já eram executados pelos sindicatos (WEBB, 1909).

Outra contribuição significativa da Lei dos Pobres para os sistema de bem-estar contemporâneo inglês era que os trabalhadores tinham o direito, em sua maioria, de recusar trabalho com salários inferiores aos que haviam recebido em seu emprego anterior. Também poderiam recusar se estivessem em desacordo com os padrões estabelecidos por acordos coletivos entre empregadores e associações e sindicatos (DEAKIN, 2008).

¹⁴ No original: “*The outdoor labor test, by providing intermittent work for the unemployed, facilitates and encourages the worst kind of Under-employment, namely, the unorganized, intermittent jobs of the casual labourer*”.

¹⁵ A preocupação de incluir essas instituições se deu pelo receio de “provocar a oposição extenuante dessas sociedades”. A expressão utilizada foi: “as Sociedades Amigas e os Sindicatos, aos quais a classe trabalhadora tanto deve, veem naturalmente com certa apreensão a criação de uma gigantesca sociedade de seguros rival, apoiada por todo o poder do Governo” (WEBB, 1909, p. 349, tradução nossa). Essas sociedades possuíam seus próprios esquemas de proteção coletiva e eram provedores exclusivos de seguros coletivos (apontadorias e pensões).

¹⁶ O documento, ao tratar dos “desempregados de boa-fé”, “os homens e mulheres que, tendo estado a trabalhar e se encontrar sem emprego, sem culpa própria”, faz uma distinção entre as causas de desemprego dos homens e das mulheres, que basicamente se ocupavam dos serviços domésticos. Esta categoria excluía, necessariamente, as mulheres, cujas responsabilidades domésticas as impediam de tornarem-se “recrutas regulares e eficientes do exército industrial” (WEBB, 1909, p. 1, 209, tradução nossa).

Em linhas gerais, o *Relatório Webb* (1909) manteve a ênfase em políticas sociais preventivas, cobertura geral de serviços aos pobres; responsabilidade estatal sobre um mínimo nacional, incluindo salário mínimo para os que trabalhavam e benefícios de manutenção adequados aos desempregados; e serviços universais não agregados (DEAKIN, 2008). As medidas não foram adotadas pelo Estado inglês à época (início do século XIX), sobretudo pelas críticas de que reforçariam a ideia de um Estado servil, que mais tenderia a escravizar do que libertar o indivíduo¹⁷ de sua condição de dependência (BELLOC, 2017), mas ressignificou o sentido do bem-estar social desde uma visão do papel das instituições e da responsabilidade do Estado, abrindo as portas para um processo de transição entre as políticas de disciplinamento social¹⁸ e as políticas de bem-estar social que seriam implementadas nas décadas seguintes (BEVERIDGE, 1942). As medidas assecuratórias, como o seguro social, seriam consequência do emprego, não uma condição de subsistência.

No *Relatório Beveridge*, de 1942, como aponta Deakin (2008), as políticas de emprego são colocadas como ideias-chave de bem-estar social e os seguros sociais, como medidas assecuratórias da condição de exceção ao desemprego. Nas explanações de Beveridge, o esquema de seguro social eficaz não garante trabalho, a menos que “o emprego seja mantido e o desemprego em massa impedido” (BEVERIDGE, 1942, p. 17, tradução nossa). Era uma forma peculiar de regulação do mercado de trabalho, com garantia de vagas, combinando-se a manutenção do emprego com “salários justos”. A estratégia de Beveridge foi manter as condições anteriores de ganhos de salário, inclusive para as vagas abertas, o que, em tese, diminuiria o tempo fora do mercado de trabalho.

1.2.2 A base formativa do welfare state: ideias de proteção social

Desde final do século XIX, os esforços para expandir o envolvimento dos governos com bem-estar público já estavam em andamento. Na Europa, o movimento trabalhista e os políticos liberais e socialistas integraram as vozes em prol da expansão da provisão de bem-estar social pelo Estado, proporcionando diferentes modelos de *welfare*. Nos Estados Unidos da América,

¹⁷ Belloc (2017, p. 43) definiu o “Estado servil” como uma condição da sociedade em que a massa do povo, embora gozando de um mínimo de “segurança e suficiência” econômica, é “permanentemente desapropriada dos meios de produção” em consequência da assistência estatal.

¹⁸ Essas medidas perduraram até 1940 na Inglaterra.

as pensões para um grande número de veteranos da Guerra Civil já eram custeadas pelo Estado; somaram-se ainda a implementação de políticas do governo com foco na melhoria das condições de trabalho e a proteção de grupos vulneráveis à exploração econômica (MIDGLEY, 1995). A crise econômica de 1929 praticamente impulsionou a organização do *welfare* estadunidense. Essas atividades lançaram as bases para a expansão do envolvimento do Estado na assistência social que ocorreu durante grande parte do século XX.

Na maior parte da Europa (especialmente nos países do centro europeu) e da América do Norte, o envolvimento dos governos em cuidados de saúde, educação, segurança de renda, habitação e serviços sociais comunitários e familiares aumentaram rapidamente. A América Latina também iniciou seu processo de organização dos *welfare*, seguindo uma lógica desenvolvimentista à guisa do processo de modernização das trocas de produção, na visão centro-periferia. Apesar da oposição dos mais tradicionais, a institucionalização do *welfare state* nas décadas seguintes parecia irreversível. Segundo Pierson (1996a), a base formativa do *welfare state* europeu se consolidou até o ano de 1914 na maioria dos países do centro da Europa, com exceção da Inglaterra, que reformulou as políticas sociais de bem-estar em meados do século XX.

Para o autor, três marcos conceituais são considerados no núcleo formativo de um Estado do bem-estar social: a introdução da Seguridade Social, momento em que o Estado assume o compromisso público de atuar em casos de perda da capacidade do indivíduo de gerar renda (desemprego, incapacidades, velhice, por exemplo); a introdução do sufrágio masculino, ampliando-se os critérios arcaicos de participação política, independentemente da condição de assistência social do Estado; a contrapartida material do Estado, firmada no compromisso de manter reservas para o gasto social público. Esses marcos conformam um núcleo de bem-estar, paradigma das políticas sociais estabelecidas do final do século XIX para o XX, sob o aspecto da responsabilidade pública pelo bem-estar¹⁹.

A ideia de cidadania tem origem no campo dos direitos civis, correspondentes à garantia de igualdade formal e de liberdade individual, com origem no século XVII, vindo a se consolidar no século seguinte. Para Marshall (1965), os direitos civis equivalem à primeira dimensão da cidadania; esta seria ampliada para uma nova dimensão apenas no final do século XIX, com o sufrágio universal. Com a cidadania política, o *welfare state* experimentou uma ampliação importante dos direitos, contudo, recordemos que muito se manteve apenas no

¹⁹ Ressaltamos que nos modelos históricos de *welfare state* nem sempre os elementos constitutivos são instituídos ao mesmo tempo ou partilham do mesmo arranjo institucional. São, em regra, referências que orientam na compreensão dos diferentes arranjos de bem-estar social.

campo formal; muitas restrições foram mantidas, a exemplo do direito básico de trabalhar, ainda fortemente regulado pelo Estado para o exercício de profissões ordinárias. Na prática, os direitos civis só eram realidade palpável para o grupo social que detinham certo poder econômico (HUNT, 2007).

Quando as propostas de *welfare state* passaram a integrar as agendas políticas da Europa, na Inglaterra o elemento civil já havia sido afirmado; os demais direitos – políticos e sociais – seguiram uma construção gradativa (MARSHALL, 1965). A cidadania civil inglesa surgiu como resposta ao novo modo de produção e organização social, que exigiu o reconhecimento prévio de direitos necessários para o desenvolvimento social e econômico²⁰.

Ramos (2004, p. 553) enfatiza que o “espaço público” do final do século XIX acabou exigindo certa equivalência aos que dele eram consentidos participar; ou seja, era exigido um “tipo moral e social homogêneo” que legitimaria a pretensão universalista liberal, especialmente aquela que propunha atualizar o projeto de modernidade em pleno vapor na Europa central²¹. O reconhecimento da cidadania civil, por si só, não foi suficiente, e a ampliação das possibilidades de participação dos indivíduos se estendeu à dimensão política.

Com a concepção da cidadania política, tivemos a outorga do sufrágio primeiro para as pessoas do sexo masculino, independentemente da assistência pública recebida do Estado e em um segundo momento, também para as mulheres, aproximando-se assim, os pobres (homens e mulheres) de uma ideia de igualdade possível no espaço institucional. Saes (2001) destaca, contudo, que o aval da universalização da cidadania política para o processo de desenvolvimento do capitalismo numa formação social teve forte influência da dimensão especificamente econômica desse processo, ou seja, precisamos investigar as bases que levaram à ampliação do direito para além das propostas do bem-estar social.

Em outras palavras, abolir as restrições ao exercício da cidadania política significou a expansão do projeto de modernidade, que concentrou, na dobra do século XIX para o XX, inovações importantes para os *welfare states*. Nesse período, deu-se a legitimação do sindicalismo e a extensão do direito de voto à classe operária; vejamos também que a institucionalização dos conflitos e o sufrágio universal podem ser localizados na Europa

²⁰ No setor econômico, o direito civil básico é o direito a trabalhar, isto é, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência do treinamento técnico preliminar. Esse direito tinha sido negado pelo costume e pelo uso do aprendizado como instrumento de exclusão em vez de recrutamento (MARSHALL, 2002).

²¹ Politicamente, durante quase todo o transcorrer do século XIX, o acesso ao sistema de decisões esteve fechado aos grupos de trabalhadores; a legitimação da participação política e sindical da classe ocorreu quando a industrialização se encontrava relativamente avançada, e os trabalhadores já constituíam amplos setores da população. Correlatamente, o Estado esteve praticamente ausente do processo de industrialização e das questões sociais; na área trabalhista, sua intervenção foi geralmente de natureza antissindical (RODRIGUES, 2009a).

Ocidental por volta do início do século XX – nos EUA, na década de 1830, apenas os homens brancos tinham direito ao sufrágio. Tais mudanças marcaram o processo de modernização²² social que, em termos gerais, pressupôs “*la racionalización de la autoridad política; la diferenciación de estructuras políticas; la participación de las masas en la política*” (HUNTINGTON, 1996 *apud* GARCIA JURADO, 2003, p. 20), modificando também o campo das políticas sociais.

A participação política se deu de forma gradual, de “*las élites sociales; después, se incorporan las clases medias y, por último, se dá la incursión de las masas*” (HUNTINGTON, 1996 *apud* GARCIA JURADO, 2003, p. 21), protagonistas das políticas de bem-estar social do contexto das democracias capitalistas. Para o autor, a modernização conservou seus aspectos negativos, já que, no trânsito das sociedades tradicionais para as modernas, a extensão universal dos direitos políticos representou a abertura dos canais de participação popular, mas com pouca efetividade na participação política.

Em meados do século XX, a cidadania passou por outro processo de extensão, somando-se às dimensões civil e política a dimensão social, a partir da institucionalização dos direitos sociais. O conceito central na explicação de Marshall (1965) é que a origem e o desenvolvimento do Estado do bem-estar social fazem parte de um processo definido, fundamentalmente, pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma. Tal processo é realizado pela ação política, condicionada a um processo de autodesenvolvimento da política social no qual os atores sociais são submissos. Numa estreita relação do Estado de bem-estar com o capitalismo, focando no sistema econômico e social.

Cidadania e classe social são a fonte intelectual da explicação na qual se baseia a ideia de ampliação progressiva da noção de cidadania. Para Marshall (1965), a noção de cidadania compreende três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. A evolução de cada dimensão dos direitos é explicada pela universalização, isto é, a ampliação progressiva das camadas sociais que a eles tinham acesso. A origem das “políticas igualitárias do século XX” segue a trajetória da história, na qual o escopo dos direitos alarga-se progressivamente. Segundo Marshall (1965, p. 97), o uso da expressão Estado de bem-estar social designa uma “nova entidade com elementos já conhecidos”.

O terceiro elemento constitutivo do Estado de bem-estar corresponde aos gastos públicos em programas sociais, utilizados como indicador de desenvolvimento. A partir do

²² Para Huntington, modernização é diferente da ocidentalização. A importância atribuída a essa diferenciação está em sopesar a ideia do fenômeno global da ocidentalização, um fenômeno de uniformidade cultural encabeçado pelo ocidente e que é mais amplo que a própria modernização (GARCIA JURADO, 2003).

século XX, juntamente com outros indicadores²³, essa variável irá balizar as mudanças dos *welfare states* contemporâneos, desde pontos de vistas diferentes, por exemplo²⁴, em Titmuss (1965) e Esping-Andersen (1990).

Os três elementos – a Seguridade Social, a cidadania política e os gastos sociais –, ora isoladamente, ora em conjunto, compõem o núcleo formativo e paradigmático do *welfare state* (PIERSON, 1996a), representando o escopo das ideias de bem-estar social do século XIX que, em um processo “evolutivo” (KERSTENETZKY, 2012), incorpora outras dimensões de bem-estar social para os séculos seguintes.

Para nós, as políticas que antecedem a fase formativa do *welfare*, especialmente as inglesas, possuem sentido diferente do bem-estar social pretendido para o século seguinte. São políticas que expressam a visão do Estado *descapitado* para lidar com as condições de pobreza e miséria e cuja atavia, por séculos, o levou a destinar aos mais necessitados diversas intervenções de segregação e exclusão social. Tais ações, estigmatizadoras por natureza, indicaram a necessidade de o Estado pensar o campo institucional e normativo de maneira distinta daquela das velhas fórmulas de combate à pobreza.

Do passado, as velhas políticas disciplinadoras. O legado, os modelos de bem-estar social forjados desde os contextos das lutas da classe trabalhadora, davam espaço para a origem do Estado social do século XX, que surgia não por uma ruptura radical com o Estado liberal, até porque esse não foi um processo contínuo na Europa, tampouco nas outras regiões do mundo. No século XX, testemunhamos a organização de Estado social capitalista, a partir da mudança de perspectiva do próprio Estado, que já não se reportava aos princípios liberais conservadores e seguia os rumos dos princípios sociais e democráticos. Vale lembrar que o Estado social que surgiu nesse novo contexto ainda carecia de amadurecimento das instituições, inclusive para dar sustentação ao *welfare state* para os anos seguintes. Logicamente, o seu caráter mais social se deu com a assunção de investimento em políticas sociais (MARTÍNEZ DE PISÓN, 1998), ou seja, com a responsabilidade pública pelo bem-estar.

Ainda segundo Martínez de Pisón (1998, p. 64, tradução nossa), as políticas sociais surgem gradualmente, diferenciando-se de país para país, dependendo dos “movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora e do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e das composições de força no âmbito do Estado”. No final do

²³ Em uma análise sobre os diferentes sistemas de *bem-estar social*, Kerstenetzky (2012) correlaciona dezenove indicadores sociais para Estados Unidos, Alemanha e Dinamarca (países representativos de regimes de *welfare states*) (ESPING-ANDERSEN, 1990).

²⁴ Ambos os autores produziram tipologias de seguridade social e do Estado de bem-estar social, partindo de características institucionais, e não de dados sobre resultados (VAN DEN BOSCH; CANTILLON, 2001).

século XIX, desde o campo das políticas sociais, inicia-se a conformação do Estado do bem-estar social, o que se convencionou chamar *welfare state* (PIERSON, 1996a), mas sua expansão como será visto, “situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista”, no pós-segunda guerra (BOSCHETTI, 2003, p. 47).

As mudanças dos paradigmas das políticas sociais são sintetizadas sob três aspectos: com a institucionalização da Seguridade Social, na Alemanha, fundada, basicamente, no contrato de trabalho; com a ampliação da concepção de cidadania (MARSHALL, 1967) para outras dimensões ou esferas de direitos sociais; com a mudança do paradigma, da pobreza como causa individual para o reconhecimento de problemas estruturais que levam ao surgimento de causas de pobreza ou de aprofundamento das causas de pobreza existentes.

Seguindo a lógica de Pierson (1996a), as inovações da fase formativa e as mudanças introduzidas na fase de consolidação das ideias de bem-estar social levam o *welfare state* a experimentar uma idade de ouro, ou *golden age*, que vai de 1940 até meados de 1970, marcada por intensa expansão das instituições e da área geográfica de incidência de arranjos de bem-estar social. Nesse sentido, exemplificamos a fase de consolidação do *welfare state* com dois modelos paradigmáticos, o modelo dos Estados Unidos da América, ou *New Deal* (1933-1937), e o modelo de *welfare state* desenhado pela Suécia, ou a *Aliança Red-Green*. Ambos representam um conjunto de intervenções balizadoras de arranjos de bem-estar social contemporâneos, sobre os quais dedicamos um espaço descritivo neste estudo.

1.2.3 A experiência alemã – o modelo do contrato

Nos contextos de origem do *welfare state*, as experiências da Alemanha e da França são modelos de bem-estar social de viés autoritário e conservador que surgem como estratégias de esvaziamento da crescente influência do movimento socialista de final do século XIX, que fervilhou especialmente na Alemanha, entre 1871 e 1872, e onde os movimentos sindicais se opuseram às medidas do Estado liberal conservador. Para esta pesquisa, vamos nos ater com maior profundidade ao paradigma alemão, que institui benefícios previdenciários para o funcionalismo público (*Beamten*) com a intenção de recompensar esse grupo pela lealdade ao Estado, além de, também, demarcar o *status* social singular elevado desse grupo (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Segundo Esping-Andersen (1990), os liberais conservadores instituíram as primeiras iniciativas de um Estado de bem-estar social fundadas em argumentos contra a democracia plena e na defesa dos mercados²⁵. As ideias de bem-estar social assemelhavam-se a mecanismos de regulação política, uma vez que pretendiam frear as possibilidades de instauração do socialismo e impedir a realização da democracia. Os liberais temiam a democracia por acreditarem que ela “usurparia ou destruiria o mercado”, bem como ameaçaria o direito de propriedade²⁶ (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 87, tradução nossa).

A experiência alemã buscou a consolidação das divisões entre os assalariados, aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe social e *status*, nos quais se distinguiam direitos e privilégios, mantendo cada indivíduo na posição apropriada. A ideia era manter um conjunto de fundos previdenciários de *status* diferenciados e, em contrapartida, o indivíduo se mantinha leal à monarquia ou à autoridade central do Estado. Esse modelo de corporativismo estatal foi também aplicado na Áustria, na Itália e na França.

Três programas formaram o núcleo do *welfare* securitário alemão²⁷: o primeiro foi o programa de compensação por acidente de trabalho, introduzido em 1871; posteriormente, em 1883, criou-se o primeiro programa de seguro-saúde para os trabalhadores; e, seis anos mais tarde, em 1889, as aposentadorias para trabalhadores idosos e com incapacidade permanente. Os programas tinham como público-alvo grupos de trabalhadores com certo *status* junto ao Estado, atendiam a interesses comuns e se baseavam na estrutura ocupacional e de classe.

As medidas securitárias eram de cobertura básica, mantidas pelas contribuições de patrões e empregados. De caráter seletivo/corporativo e compulsório, o propósito de instituir esses programas guarda relação com as estratégias do Estado de pacificar (acalmar) os operários das indústrias e, assim, enfraquecer a organização trabalhista em torno dos sindicatos, dissolvendo suas forças políticas. Os seguros compulsórios tinham forte apoio dos sindicatos, apesar de estarem sob a regulamentação do Estado (PIERSON; LEIMGRUBER, 2010).

Com forte aceção ideológica – estratificadora e corporativista –, o modelo de Seguridade Social promovido por Otto von Bismarck, com base formativa instituída no período de 1871-1889, foi explicitamente uma forma de política de classe que via na estratificação

²⁵ Segundo Esping-Andersen (1990, p. 85-86, tradução nossa), os economistas clássicos preocupavam-se com o que poderia derivar do relacionamento entre o capitalismo e o bem-estar social, uma vez que “suas análises convergem para o relacionamento entre mercado (propriedade) e Estado (democracia)”. Para os economistas liberais, o “máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal”.

²⁶ Esping-Andersen (1990, p. 85, tradução nossa) procura verificar se a extensão da cidadania social diminui a distinção de classe, ou seja, se “o *welfare state* pode transformar fundamentalmente a sociedade capitalista” e quais as forças motivadoras do desenvolvimento do *welfare state*. A partir dessa problemática, o autor inicia sua discussão sobre o *welfare state* e a visão ideológica da economia clássica.

²⁷ A Alemanha introduziu o sufrágio masculino em 1871; o universal, apenas em 1918.

social e na lealdade à monarquia uma estratégia para combater os crescentes movimentos de trabalhadores. Tais reformas foram uma reação ao fortalecimento do partido social-democrata; foram concedidos alguns direitos sociais (como seguro-doença, proteção contra acidentes de trabalho e seguro velhice-invalidéz) ao povo alemão como estratégia para frear as incursões socialistas.

Ainda segundo Esping-Andersen (1990), era um modelo fortemente corporativista e com diferenciação de *status* derivada, principalmente, da tradição das antigas corporações. Pode-se dizer que o pano de fundo para as ideias de bem-estar do modelo originário alemão foi a contenção da classe trabalhadora, estabelecendo um freio nas ideias socialistas a partir da manutenção dos privilégios de classe e reforçando-se, assim, os ideais liberais do mercado em detrimento do que se poderia pensar em termos de condições de bem-estar social. Essa postura radical foi fruto de um contexto em que o “Estado preservava privilégios absolutistas, o protecionismo mercantilista, reprimindo tanto os ideais de liberdade quanto de iniciativa” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 86, tradução nossa).

1.2.4 A Aliança Red-Green – modelo sueco de negociação da classe trabalhadora

Na Europa, o Estado de bem-estar Social ganhou força, especialmente, na Suécia (países escandinavos), a partir dos trabalhos de Karl Gunnar Myrdal, que introduziu o conceito de “políticas sociais produtivas” a partir de regulamentações sociais. Três pontos são determinantes: o primeiro, a Grande Depressão de 1930; o segundo, o desemprego em massa; e, coincidindo com os dois primeiros, a “questão da população” (ORLOFF; WEIR; SKOCPOL, 1988), que exigia uma intervenção rápida do Estado como medida de regulação ou racionalização.

Para a “questão da população”, tal qual o desequilíbrio da economia acabou justificando a intervenção do Estado, a racionalização, aqui compreendida como eficiência, seria necessária para ajustar as políticas sociais e balancear os custos de reprodução e de criação dos filhos desigualmente distribuídos entre as classes sociais (MYRDAL, 1962). Visava-se à reprodução da população, à ampliação de sua capacidade produtiva e à viabilização do emprego feminino. Com isso, a noção de racionalização foi incorporada aos discursos de “políticas sociais produtivas”. Para Myrdal (1962), as políticas sociais modernas eram investimentos, e não custos, e deveriam ser dirigidas para a prevenção de problemas sociais e econômicos; portanto,

harmonizando as necessidades sociais e econômicas. A eficiência econômico-produtiva possibilitaria a geração de novas e maiores riquezas.

Em *What is the cost of social?*, de 1932, Myrdal elevou as políticas sociais a um novo patamar, para além do caráter redistributivo, incorporando o crescimento econômico ao campo do bem-estar social, o que foi apoiado pelos movimentos dos trabalhadores, ao firmarem o compromisso social da *Aliança Red-Green* (MYRDAL, 1932 *apud* ANDERSSON, 2005). Em meio à profunda crise de desemprego²⁸, em 1933, o governo minoritário da Social Democracia e o Partido Agrário firmaram o Pacto Agrário (*Cow trade Pact*), que deu origem à Aliança Vermelho-Verde (*Red Green Alliance*).

A representatividade da *Aliança Red-Green* ficou conhecida como “compromisso histórico” entre os trabalhadores urbanos, a social-democracia e o bloco capitalista em torno de políticas de pleno emprego. O modelo de cooperação se deu com a coalizão do Partido Social Democrata dos Trabalhadores da Suécia (*Sveriges socialdemokratiska arbetareparti* – SAP) e o Partido do Centro (*Centerpartiet* – C), que atendia aos interesses de pequenos agricultores. A experiência sueca se baseou numa política de força de trabalho ativa e em uma política solidarística, adotando a implantação de serviços públicos universalistas.

O pacote de medidas econômicas e sociais consistiu, em síntese: na elevação concomitante dos salários e dos preços agrícolas; em um pacote de ajuda aos negócios; em medidas de estímulos à demanda: crédito barato, depreciação da moeda, medidas protecionistas que envolveram tarifas e subsídios; e em uma política de alívio ao desemprego, com obras públicas em construção civil e habitação e seguro-desemprego (KLAUSEN, 2001).

Nos antecedentes históricos da social-democracia, a principal característica foram as negociações realizadas entre as confederações multi-industriais de sindicatos e os empregadores, o denominado Modelo SAF-LO²⁹ (na língua sueca, *Landsorganisationen i Sverige*). A cooperação entre *white and blue collars* teve como finalidade fortalecer a economia pública, com a geração de serviços públicos e proteção social, esta financiada com receitas do governo garantidas, em parte, pelo monopólio na compra e na venda de certos bens de consumo, em parte, financiado por empréstimos e orçamentos especiais, não por déficits. Esses mecanismos de proteção social, basicamente, sustentaram o *welfare state* sueco até 1975 e

²⁸ Entre 1928 a 1935, Gunnar Myrdal coordenou a Comissão sobre o Problema do Desemprego – Unemployment Inquiry, que produziu uma série de estudos teóricos e empíricos e originou uma nova escola de economia, a Escola de Estocolmo. As recomendações apresentadas pela Comissão foram posteriormente adotadas pela *Red Green Alliance* (1933) e seguiram a trajetória do *welfare state* sueco.

²⁹ Representativo da coligação entre a Associação dos Empregadores Suecos (*Svenska Arbetsgivareföreningen* – SAF) e a Confederação Nacional dos Sindicatos da Suécia (*Landsorganisationen i Sverige* – LO).

legitimaram a criação de um tipo ideal paradigmático, no qual a lógica capital-trabalho-Estado deveria, necessariamente, atender a um interesse coletivo, e não se manter centralizada em grupos de interesses segmentados (OFFE; ADLER, 1991).

Em 1951, a Suécia adotou o modelo Rehn-Meidner (R-M), fundado sobre quatro objetivos simultâneos: o pleno emprego (o desemprego era ambiciosamente estipulado em um patamar inferior a 3%); a equidade (entre salários, mas também na distribuição funcional da renda). a estabilidade de preços (controle da inflação); e o crescimento econômico (movido a concorrência e aumento de produtividade). O ponto característico foi a conciliação de objetivos distributivos e de crescimento econômico nas próprias políticas econômicas. As inovações do modelo R-M foram as seguintes: introdução de política de mercado de trabalho ativa; política de solidariedade salarial; impostos indiretos; e tendência em direção à redução da participação dos lucros e aumento da poupança pública (MYRDAL, 1962). As “políticas sociais economicamente orientadas” e as “políticas econômicas socialmente orientadas” da Suécia são exemplos de arranjos orquestrados desde o campo social (KERSTENETZKY, 2012).

1.2.5 O New Deal – bem-estar social e crise econômica de 1929

Após 1914 até a década de 1940, o *welfare state* ingressou numa fase de consolidação (PIERSON, 1996a). Vale assinalar, sobretudo, que nessa fase o colapso do liberalismo econômico advindo da crise de 1929-1930 levou os Estados Unidos a formularem um modelo alternativo de desenvolvimento econômico, o *New Deal* (1933-1937). No panorama dos Estados Unidos, as concepções de pobreza e, portanto, dos sujeitos pobres eram semelhantes às aquelas gestadas no Reino Unido³⁰.

³⁰ As raízes das políticas sociais estadunidenses remontam à segunda metade do século XIX, também inspiradas nas leis elizabetanas de combate à pobreza, implementadas no Reino Unido sob o nome de *Poor Laws*. Os pobres eram responsabilizados pela sua própria condição social e econômica (teoria malthusiana) e pelas acepções do *darwinismo social*, que traz embutida uma ideia de purificação da sociedade pela *eliminação natural* dos pobres. Somam-se, ainda, as matizes de pobreza advindas com as questões migratórias. Com isso, além da condição de pobreza estruturante não reconhecida, ou seja, não institucionalizada como demanda social, a imigração iniciada na década de 1830, em decorrência da industrialização, foi também um traço marcante nas políticas de disciplinamento dos EUA. Logo, devemos considerar que os fatores culturais também interferiram na aplicação de políticas disciplinadoras estadunidenses. O Estado passou a adotar, para os mesmos sujeitos os imigrantes, ações diversificadas: aqueles que podiam contribuir positivamente para a economia eram acolhidos no país; os demais, em regra classificados como viciados ou malandros, preguiçosos; portanto, culpados por sua pobreza e desemprego, eram condicionados às medidas disciplinadoras e a alguma assistência do Estado. No contexto de disciplinamento da população pobre, a ajuda pública estava condicionada à comprovação de residência, critério que servia para diferenciar o tratamento dado aos *pobres locais* e aos imigrantes. O Estado obrigava os migrantes

O *New Deal*, parte integrante do *Social Security Act* (SSA), é descrito na literatura como sendo a base do Estado de bem-estar americano. O programa possuía duas vertentes de intervenção: a primeira, *social security*, destinada aos contribuintes; e a segunda, *welfare*, para as demandas residuais de assistência. O programa era federalizado, com grande participação dos Estados em sua provisão; um modelo de *welfare corporativo*, com salários indiretos sob a forma de acesso a serviços e vários seguros oferecidos pelas grandes empresas aos seus trabalhadores; e o *welfare privado* (seguros e serviços adquiridos no mercado) (PIERSON, 1996a). Com objetivo de controlar o progresso econômico, implantou uma série de ações que conciliavam as questões econômicas e sociais³¹.

Apesar das medidas implementadas pelo *New Deal*, as diferenças entre pobres mercedores e não mercedores persistiram, especialmente diante de seu caráter dual, que acabou construindo barreiras entre a segurança social e a assistência pública. As distinções de classe apenas reforçaram os estigmas associados às assistências aos pobres e, portanto, à condição de pobreza (KATZ, 1992). Não houve qualquer redistribuição de rendas; o programa tampouco teve aptidão de interferir nas políticas de bem-estar para a regulação do mercado de trabalho. O autor conclui que os EUA adquiriram um semi-Estado de bem-estar ou um semi-*welfare state*, “relutante”, de caráter liberal e conservador³². Paralelamente às ações do *New Deal*, o governo Franklin Delano Roosevelt implementou, em 1931, em Nova York, o programa *work relief* – políticas de ativação³³ para o trabalho. Ainda assim, não foi suficiente para conter os altos índices de desemprego. Segundo Katz (1992), muito embora, em 1932, pelo menos 32.000 nova-iorquinos estivessem inseridos nesses programas, havia outros 88.000 aguardando auxílio do governo ou da iniciativa privada.

recém-chegados a seguir viagem para outras cidades, espécie de direito de passagem pelo país (o *warning out*); os que haviam se instalado eram escoltados de volta à sua cidade de origem (*passing on*). Aos pobres locais eram aplicadas quatro formas de intervenção pública: a) leilão dos pobres, em que os indivíduos eram comprados, mas obrigados a trabalhar; a realização de um sistema de contratos, casos em que membros da comunidade se responsabilizavam pelo “cuidado” de pessoas ou grupos pauperizados; cuidado externo (*outdoor relief*), que poderia se dar na forma de doação de alimentos, roupas, dinheiro ou tratamentos médicos; por fim, a depender dos critérios, também poderiam ser acolhidos nas *poorhouses*. Essas políticas perduraram até quase metade do século XX e foram reformuladas com a introdução do *New Deal*, publicado em 1932 (PEREIRA, 2013).

³¹ O *New Deal*, parte integrante do *Social Security Act* (1935), compreende um conjunto de programas postos em prática nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, com o objetivo de reconstruir a economia norte-americana, profundamente afetada pela crise econômica de 1929. O *New Deal* instituiu um sistema de Previdência Social amparado por um salário mínimo; incentivos aos sindicatos e organizações trabalhistas; investimentos em obras públicas; e benefícios a pequenos produtores rurais e no mercado consumidor.

³² Sobre o *welfare state* americano, consultar mais detalhes em Pereira (2013).

³³ Essas políticas não se confundem com as que integram as agendas políticas de final da década de 1990.

1.2.6 O modelo do status – a proposta evolucionista de cidadania

Diferentemente do modelo alemão, em que o nexo do contrato de trabalho era traço característico de cada assegurado, ou seja, o indivíduo “vale o seu valor de mercado”, o caso inglês introduziu uma percepção do coletivo, baseando-se no princípio da redistribuição ou do compartilhamento dos riscos. A cidadania, cláusula constitutiva de um contrato social de bem-estar, calcado no princípio da igualdade formal entre os pares, passou a respaldar as ações de bem-estar do Estado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O modelo de Seguridade Social inglês se organizou institucionalmente após a Primeira Guerra, quando também foram organizados o serviço de saúde pública e a previdência e assistência social. Todavia, alguns mecanismos de provisão social são mais antigos, como a lei de indenizações por acidente de trabalho, de 1906; a lei de pensões, de 1908 (para indigentes acima de 70 anos); o seguro compulsório de saúde, de 1912; o seguro contra o desemprego, de 1920; a lei de pensões contributivas para a velhice, viuvez e crianças, de 1925; e a lei contra o desemprego, de 1934. Esses instrumentos foram reorganizados no Plano Beveridge (1942) e consolidaram a rede formativa de bem-estar social inglês.

Marshall (1965) considera que Estado de bem-estar social inglês teve início na era vitoriana, com a adoção de medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza, medidas embrionárias do *welfare state* inglês, estruturado como medida de urgência para o contexto da guerra e para o contexto da pobreza alargada no país³⁴.

A Seguridade Social foi definida como garantia de um rendimento mínimo para cobertura dos riscos sociais (BEVERIDGE, 1942), mas também foi entendida como um mecanismo macroeconômico capaz de assegurar a estabilidade social³⁵. Para Hobsbawm (1979), não foi por acaso que o *Relatório Beveridge* saiu com essas recomendações em um dos

³⁴ A Inglaterra reconheceu a pobreza como problema estrutural com a publicação do *Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress*, em 1909. Ainda assim, o país não avançou para o reconhecimento institucional no sentido de modificar o foco das políticas de disciplinamento dos indivíduos pobres, *estado de coisa* que inviabilizou maiores avanços nas políticas sociais. A *Poor Law* seguiu sua história até a década de 1940, quando foi substituída pelo novo sistema de Seguridade Social³⁴ apresentado pela Comissão Interministerial de Seguros Sociais e Serviços Afins – *Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services (1942)*, documento que ficou conhecido como *Report on Social Insurance and Allied Services* ou Plano Beveridge.

³⁵ No entendimento keynesiano, “*economic welfare and social well-being will be increased in the long run by a policy which tends to make capital goods so abundant, that the reward which can be gained from owning them falls to so modest a figure as to be no longer a serious burden on anyone*” (KEYNES, 1936, p. 491).

anos mais difíceis da desesperada guerra para a Grã-Bretanha: 1942. O plano no pós-guerra era introduzir reformas sociais e econômicas em resposta à pressão das massas³⁶.

Situações de desemprego³⁷, incapacidade, perda dos meios de subsistência, aposentadorias, necessidades do casamento, despesas de funeral, infância e doenças foram descritas nas coberturas. O documento propôs mudanças de longo alcance projetadas para fornecer uma rede de segurança financeira para garantir uma “liberdade do desejo” após o fim da guerra. Na formulação das ideias de bem-estar social, a sociedade como um todo foi chamada a participar voluntariamente da formulação das propostas.

De caráter universal e redistributivo, o modelo inglês avançou na concepção de cidadania social como elemento de bem-estar social, conhecido como modelo do *status* (ESPING-ANDERSEN, 1990). A ideia de cidadania social conferiu legitimidade ao Estado para respaldar os gastos sociais financiados com recursos tributários. A Inglaterra avançou nas propostas de assistência social, que passou da esfera privada para objeto de política pública³⁸ (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1988).

1.3 A expansão do *welfare state*

As inovações adotadas na fase formativa e as mudanças introduzidas na fase de consolidação foram fundamentais para que o Estado do Bem-Estar Social experimentasse o que ficou conhecido como *golden age* (GOUGH, 2000), que foi de 1945 até meados de 1975, período em que havia intensa expansão das instituições e de países que adotaram seus modelos de *welfare state* (PIERSON, 1996a). Também nesse período, o Estado capitalista passou a exercer um papel decisivo na regulação da economia e da sociedade, tornando-se a principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social. À exceção dos Estados Unidos, os países do ocidente estiveram comprometidos com a garantia do pleno emprego, a cobertura

³⁶ Para Hobsbawm (1979, p. 146), “a lógica da guerra antifascista acabou conduzindo a esquerda”.

³⁷ A Grã-Bretanha enfrentou uma taxa de desemprego em torno de 10% em 1920, somando, em 1929, 1.400.000 desempregados, o que levou John Keynes a criticar a política econômica britânica do entreguerras por restabelecer o padrão-ouro na mesma paridade no período anterior à Primeira Guerra Mundial, com impactos negativos para a indústria, além de estimular o desemprego e a redistribuição de renda em favor da classe rentista.

³⁸ Uma forma tradicional de estudar os tipos de *welfare states* é contrastar os modelos Beveridgiano e Bismarckiano. O primeiro baseia-se nos princípios sociais e se mantém pela receita fiscal, de modo geral; no segundo, a cobertura é um direito legal para todos os residentes legais (PIERSON, 1996). Dessa forma, o princípio da legalidade também orienta a aceção de coesão social, do solidarismo e do universalismo. Com desconto direto na folha de pagamento, modelos de *welfare* Bismarckianos se caracterizam pela ideia de manutenção do emprego (caráter preventivo); contudo, dependem do *status* do trabalho e acabam sendo mais excludentes.

universal de serviços sociais – saúde e educação –, e o estabelecimento de um mínimo de proteção social à população (PEREIRA, 2010). Proteção social esta que somente seria democratizada no Brasil a partir da década de 1980.

Como coloca Offe (1984), as políticas keynesianas deveriam promover o crescimento econômico e o pleno emprego. Contrapondo-se às consequências dessas políticas, o *welfare state* deveria proteger os afetados pelos riscos e pelas contingências da sociedade industrial, conformando-se em medidas de igualdade social. Contudo, enquanto o desemprego e o subemprego aumentavam no contexto de uma crise econômica³⁹ (STRECK, 2012), diminuía, progressivamente, o apoio político ao Estado de bem-estar, de modo que, para o futuro, os pilares de sustentação do bem-estar contemporâneo dependeriam, principalmente, de fatores econômicos. Protagonistas de uma nova ordem econômica, os Estados ainda precisariam vencer a reorganização do modelo capitalista e a desradicalização ideológica, o que se efetivaria, principalmente, após 1989.

Não à toa, os direitos sociais protagonizaram nos anos 1980 um retrocesso histórico. Os danos produzidos pelas investidas neoliberais⁴⁰ nas instituições de proteção ao bem-estar social desaguaram numa crise “civilizatória global” (MARTÍNEZ DE PISÓN, 1998). A alternativa

possível para o resgate seria uma (re) legitimação do *welfare* como recurso libertador e emancipador. Para impedir o retorno do Estado mínimo, que já se fazia presente com os cortes nos gastos sociais, era necessário pensar os direitos sociais desde o campo dos direitos individuais, vinculando-os ao valor da liberdade. Era uma visão das necessidades humanas e básicas no marco dos direitos de cidadania, mas nas dimensões indisponíveis do direito. Seria, pois, avançar do campo formal para a realização dos direitos sociais. A liberdade, assim pensada, rejeita o individualismo próprio da “liberdade negativa”, que suprime, fragmenta e nega o direito em sua capacidade de ação e atitude concreta em prol do bem estar dos cidadãos.

Kerstenetzky (2012) enfatiza que, de maneira conjunta, os 30 anos do pós-Segunda Guerra testemunharam a queda das desigualdades sociais e econômicas e a diminuição da taxa de pobreza em todos os países centrais; na estrutura do emprego, introduziu o viés pró-público, pró-serviços sociais e pró-gênero. Além de provedor das políticas sociais, o Estado do bem-estar se tornou um dos maiores empregadores em vários países – o caso inglês é um bom exemplo. A expansão do Estado de bem-estar social pode ser observada desde a ampliação dos

³⁹ Para Offe (1984), desemprego e subemprego nas sociedades capitalistas designam fenômenos de massa e atingem grandes proporções em termos de vulnerabilidades.

⁴⁰ Para os discursos neoliberais, a função da política social no desenvolvimento econômico é menos importante do que as especificamente de cunho econômico (KWON, 2005b).

programas que constituíram o seu núcleo formativo até a cobertura, antes focada nos trabalhadores e nos pobres, que passou a ser caracterizada pela universalização.

Foi um período propício para o aprofundamento vertical dos programas, com ampliação da cobertura e dos benefícios e a ampliação horizontal de programas e das políticas de terceira geração, como os benefícios monetários para as famílias. A elevação do patamar dos gastos sociais passou do intervalo entre 10% e 20% do início de 1950 (logo após a Segunda Guerra Mundial) para 25% a 33% na década de 1970. Esse período ficou marcado como desenvolvimentista, caracterizando também as experiências de bem-estar social então implementadas (KEOHANE *apud* KERSTENETZKY, 2012).

Segundo Kerstenetzky (2012), as mudanças do paradigma internacional da política social na defesa dos direitos sociais favoreceram o cenário expansionista do Estado de bem-estar na *golden age*. Nesse sentido, é importante destacar a institucionalização de documentos normativos e principiológicos, como o *Atlantic Charter*, de 1941; o *State of the Union Address*, de 1941; a *Philadelphia Declaration*, de 1944; e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na orientação das políticas de garantia dos direitos sociais para novas concepções de bem-estar social, de feição multidimensional.

Pereira (2013) sintetiza que a maturação do Estado de bem-estar social teria sido fruto de experiências amargas que antecederam a Segunda Grande Guerra (a crise de 1929, o surgimento do fascismo, a ameaça do comunismo) e que colocaram em xeque a necessidade de um consenso político, visando à constituição de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar. Isso foi ancorado em duas grandes doutrinas, a keynesiana, que pregava a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica, de consumo e de emprego; e a beveridgiana, que recomendava a construção de um sistema de Seguridade Social mais amplo que o instituído por Bismarck, no qual, além do seguro social, de natureza contributiva, seriam incluídos serviços sociais, de natureza distributiva. Isso posto, redesenhou-se, em consenso, um modelo de bem-estar social para o pós-Segunda Guerra Mundial.

Para Pereira (2013), o resultado desse consenso foi a instituição de três conjuntos de medidas no sistema de proteção social, que deram origem ao padrão keynesiano/beveridgiano de bem-estar social, eram baseados no modelo de produção fordista e que perdurou até meados da década de 1970: a) o compromisso com o pleno emprego (aqui, sem tratar as questões de gênero e, portanto, focado no masculino); b) a criação e a ampliação de serviços sociais de caráter universal, protagonizados pelo avanço no campo dos direitos sociais; e c) a criação de

uma rede de proteção social com o objetivo de impedir que grupos vulneráveis pudessem estar abaixo de uma linha de pobreza – fora do padrão mínimo razoável de bem-estar social.

Ainda segundo Pereira (2010), esse modelo ou padrão de bem-estar social foi ao declínio a partir dos anos 70, principalmente devido às mudanças estruturais contrárias à lógica do padrão de acumulação fordista/keynesiana, que propiciou um longo período de crescimento sustentado da economia internacional. O setor econômico experimentou uma onda de desemprego devido ao avanço tecnológico da indústria, à ampliação do setor de serviços e à flexibilização do trabalho e da produção para atender às mudanças nas condições do mercado e de consumo. Em outras palavras, a economia mudou (mercados, moedas e capitais globalizados); mudaram também os consumidores e, substancialmente, o mundo do trabalho, especialmente com a flexibilização do trabalho e com o desemprego. Somam-se a esses fatores, ainda, as incursões neoliberais e neoconservadoras, encabeçadas por Friederich von Haeyk, contrárias às ideias do *welfare state*.

1.4 Esquemas analíticos e inovações conceituais

O *welfare state* inspirou e continua inspirando a formação de um vasto campo teórico, cujas vertentes, com seus esquemas de argumentação, tentam explicar as causalidades do surgimento e das mudanças do fenômeno. Se, por um lado, analisamos os registros das condições ou requisitos que o transformaram em experiências temporais do passado, por outro lado somos desafiados a perseguir a sua trajetória, como se o *welfare state*, por si só, fosse um corpo social e político autônomo.

Enquanto conceito histórico, o Estado do bem-estar social enfrentou diversos processos de resignificação, impulsionados pelas mudanças sociais, econômicas e políticas em sua trajetória, sobretudo devido a sua base formativa, os elementos mínimos – Seguridade Social, cidadania e custos sociais. Outras variáveis passaram a ser utilizadas para explicar as experiências de welfare, contudo, este núcleo analítico mantém a sua integridade, como uma pedra angular; é passível de mudanças em seu conteúdo intrínseco – em cada unidade representativa, mas não na sua forma como um todo.

Pensamos o *welfare state* como um fenômeno multifacetado e multidimensional. Sua análise pode se dar a partir de várias perspectivas. Com isso, a possibilidade de se criarem categorias ou tipologias desde visões distintas do saber confere ao *welfare state*, enquanto

objeto de investigação e de crítica, várias possibilidades de interpretação: o viés desenvolvimentista/estruturalista; o *welfare* evolucionista – próprio dos processos descontínuos⁴¹; e, por que não dizer, a possibilidade de um *welfare state* revolucionário, numa aceção de considerar elementos de *bem-viver*, desde a visão dos povos tradicionais.

O *welfare state* ao qual nos referimos não comporta classificações determinísticas ou um só modelo explicativo; deixa, pois, espaço para o agir, desde uma delimitação metodológica⁴². Há várias correntes teóricas que estudam empiricamente o *welfare state*; para esta pesquisa, vamos nos ater aos esquemas analíticos e aos campos teóricos elaborados por Esping-Andersen (1990) e aos modelos de Titmuss (1958; 1965). O trabalho de Wilensky e Lebeaux (1965) sobre os impactos da industrialização no desenvolvimento de programas sociais nos Estados Unidos⁴³ abriu caminho para as pesquisas sobre os *welfare* contemporâneos. Os autores argumentam que a conversão da concepção residual de bem estar-social para a institucional foi uma resposta funcional às necessidades de uma sociedade na qual todos, voluntária ou involuntariamente, se tornaram dependentes da provisão social, o que poderia ser substituído por um sistema mais abrangente de serviços universais.

Para Wilensky e Lebeaux (1965), as razões do surgimento de programas sociais é a mesma em todos os países com alto nível de desenvolvimento industrial, condição necessária para os gastos sociais. Quanto mais ricos os países se tornam, mais semelhantes se tornam em relação à ampliação da cobertura da provisão social. Nesse sentido, “as mudanças sociais são os determinantes principais dos problemas sociais, os quais, por sua vez, criam a demanda por serviços de *welfare* [...]” (WILENSKY, 1965 *apud* MIDGLEY; TRACY LIVERMORE, 2000, p. 17). As demandas sociais são, assim, avaliadas sob a ótica dos gastos sociais. Mas essa é uma visão simplista do *welfare*, que não se resume apenas à contingência de gastos sociais. O modelo de análise de Wilensky se funda nos gastos sociais como variável explicativa dos *welfare states* industrializados.

⁴¹ Gerschenkron (2015) aponta a falta de simultaneidade nos processos de desenvolvimento, o que impede avanços amplos em muitas linhas de atividades que acabam se tornando interdependentes no e do processo de desenvolvimento. Dessa forma, não há como pensar em um processo homogêneo para todas as nações.

⁴² Para Arretche (1995) o *welfare state* é um fenômeno. Por isso, mais do que ordenar as teorias que o classificam, melhor seria identificá-las por sua influência sobre as pesquisas e os debates acerca da natureza do fenômeno. A autora organiza um campo teórico explicativo, com argumentos centrais que caracterizam as diferentes correntes, por campos de diferentes saberes e pensamentos.

⁴³ Análise de Wilensky e Lebeaux (1965) tenta explicar os diferentes níveis de gastos em 22 países desenvolvidos e os tipos de organizações administrativas desses países. Em 1975, Wilensky compara a evolução do gasto social 64 países. Para Arretche (1995), Wilensky ficou refém das variáveis e correlações estatísticas, pouco explicando sobre seu objeto de investigação.

Utilizando as análises de Marshall (1965) sobre os três elementos constitutivos da cidadania, Wilensky (1975) define o bem-estar social como um direito político, e não como uma condicionalidade derivada da situação de pobreza. Para o autor, a ideia de bem-estar social está na institucionalização dos direitos sociais e da contrapartida do governo no compromisso com padrões mínimos de participação do indivíduo na riqueza coletiva por meio de renda, alimentação, saúde, habitação e educação a todos os cidadãos. Em ambos os modelos, os gastos sociais são a variável explicativa da causação e da expansão do Estado de bem-estar social. Para o autor, o *welfare state* é de responsabilidade do Estado, que deve garantir uma proteção mínima social em níveis básicos de renda que devem ser vistos como direito, e não como caridade.

Os modelos de bem-estar social residual/institucional desenhados por Wilensky e Lebeaux (1965) foram retomados por Titmuss (1968, 1974) na análise dos tipos de provisão de bem-estar social nos países desenvolvidos. O autor desenha um modelo de provisão seletiva e universal (tipo de cobertura) similar ao de Wilensky e Lebeaux, ao qual acresceu o critério da distribuição dos benefícios, modelando três tipologias *de welfare state*: residual, institucional (industrial) e distributivo. Nesse modelo, o desenvolvimento do *welfare state* é consequência dos estados de dependência derivados das necessidades naturais dos seres humanos – a infância, a velhice, a doença. Titmuss acrescenta que a origem dos programas de bem-estar social está também na complexidade da divisão social do trabalho, consequência do processo de industrialização, e na dinâmica social que transforma expectativas individuais e/ou sociais em necessidades, de modo que, ao se criarem novas dependências, surge também a necessidade de se ampliarem os serviços sociais, os quais são “designados para resolver as necessidades e garantir a sobrevivência da sociedade ou de um grupo de pessoas, cujas necessidades são reconhecidas por toda a sociedade” (TITMUSS, 1963, p. 39, tradução nossa).

Nos modelos contrastantes de política social de Titmuss (1965), a “Política Social” comporta interpretação extensiva (interpretação alargada), e os governos teriam liberalidade de implementar políticas sociais diversas, com impacto direto no bem-estar dos cidadãos, fornecendo-lhes serviços ou renda. Os mecanismos de provisão social sugeridos no modelo são o seguro social público, de caráter nacional, a assistência social, os serviços de saúde e bem-estar, incluindo política habitacional. O Estado é colocado como peça-chave do bem-estar social; como instituição coletiva, representa seus cidadãos, incorpora sua vontade e dá expressão aos seus desejos coletivos de cuidar uns dos outros.

Tanto os modelos residual e institucional de Wilensky e Lebeaux (1965) quanto, posteriormente, o modelo desenvolvido por Titmuss (1974) se preocuparam em criar tipologias de *welfare state* com base na caracterização dos arranjos de bem-estar social, ou seja, eram

modelos descritivos. Como explica Midgley (2003a), no sentido normativo, o modelo residual entende que as instituições de bem-estar social do governo só devem entrar em vigor quando o esforço individual, o apoio familiar, o mercado e os sistemas de bem-estar não formal falham em atender às necessidades humanas. Dessa forma, a atuação do Estado no bem-estar social é condicionada, direcionada e limitada.

O residualismo exige que as disposições do Estado sejam condicionais, orientadas e limitadas. Por outro lado, o modelo institucional propõe que programas sociais do governo sejam universais, generosos e, em última análise, “institucionalizados” no tecido cultural das sociedades modernas (MIDGLEY, 2003a). Para o autor, havia um propósito normativo implícito de declarar a superioridade do modelo institucional sobre a abordagem residual.

Para Marshall (1967), os determinantes do *welfare state* com base no conceito de cidadania são multidimensionais: a primeira esfera de organização do bem-estar social, ao menos no modelo inglês, tem nos direitos civis sua base. Os direitos civis estão relacionados com a liberdade individual e com os direitos de propriedade. Em um segundo momento, somaram-se à noção de cidadania os direitos políticos, que condizem com o direito de participação no exercício do poder político. Por fim, agregaram-se ao modelo em construção os direitos sociais, que correspondem à participação do cidadão na riqueza socialmente produzida pelo Estado e pela sociedade. Esse conceito obedece a uma lógica progressiva (evolucionista) na qual as mudanças sociais – democratização da sociedade – e a industrialização levaram à incorporação dos direitos políticos e sociais à esfera civil. Segundo Marshall (1967), a cidadania acompanha uma ideia de evolução histórica e progressiva de incorporação dos direitos sociais e de uma ideia de políticas igualitárias do século XX. O modelo de *welfare state* inglês se organizou a partir das demandas dos cidadãos; porém, esse processo avançou após o reconhecimento de que as políticas sociais adotadas e reproduzidas desde o século anterior, como as *poor houses* e as *workhouses*, eram motivo de vergonha para a sociedade inglesa. Assim, tanto a sociedade quanto o Estado foram partes necessárias para a evolução dos direitos sociais na Inglaterra.

Os argumentos de Marshall se fundam em três pilares: papel das instituições para o provimento de serviços sociais, argumento retomado pelos neoinstitucionalistas; evolucionismo ou lógica natural da ordem social; e papel da política social, o qual tem como objetivo não a promoção da igualdade, mas a minimização das consequências do desenvolvimento do sistema capitalista de acumulação do capital. Portanto as políticas sociais assumem um papel compensatório no processo de desenvolvimento industrial do século XX.

Em Marshall (1965, 1967), o institucionalismo está na concepção de que os direitos sociais legitimam a assistência do estado. O autor argumenta que o histórico de lutas pelos direitos civis e políticos no século XX culmina com a ideia de cidadania social, resultado da fusão dos direitos sociais no conceito. Dessa forma, pessoas que estão em situação de pobreza, sem atendimento à saúde, inadequadamente alimentadas, sem acesso a educação e habitação, não podem ser consideradas cidadãs, no sentido material do termo. O Estado, portanto, deve assegurar que todos os membros da sociedade tenham um rendimento adequado, cuidados de saúde, educação, habitação e outros bens sociais. Como esses direitos decorrem de disposição legal, caberia ao Estado criar mecanismos que garantissem sua implementação. Isso envolve o desenvolvimento de programas sociais extensivos e a institucionalização da responsabilidade do Estado de bem-estar social (MIDGLEY, 2000).

Wilensky e Lebeaux (1965) e Titmuss (1958, 1963, 1965) concordam que as políticas de bem-estar social originaram a necessidade de se atenuarem os efeitos negativos das modificações engendradas pela lógica capital-mercado-trabalho. Apesar de coadunar com a ideia de que o *welfare state* surgiu no contexto da industrialização, Marshall (1967) entende também que direitos sociais nascem da ampliação progressiva e natural dos direitos políticos (evolucionismo dos direitos sociais), de modo que a crescente igualdade política deriva da construção de políticas sociais minimizadoras das desigualdades econômicas, argumento que coloca o campo social no centro de seus debates⁴⁴.

O institucionalismo dominou a política social na Europa, na América do Norte e em outras nações industrializadas durante as décadas intermediárias do século XX. Somando-se às políticas econômicas keynesianas, ao planejamento ambiental e outras formas de intervencionismo, legitimou a expansão dos programas sociais e o rápido aumento das despesas. Nesse sentido, exerceu uma poderosa influência sobre os formuladores de políticas sociais e administradores, além de facilitar um consenso político sobre o bem-estar durante as décadas do pós-guerra, que só foi desafiado com sucesso na década de 1970 e, finalmente, dissolvido na década de 1980 (MIDGLEY, 2003b).

Nas décadas de 1960 e 1970, a noção de um *welfare state* vinculado ao crescimento econômico – o *welfare desenvolvimentista* – ganharia força novamente com as ideias de Myrdal (1962). O economista, coordenando um grupo de especialistas do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, aprovou uma resolução que enfatizava o caráter inter-relacionado dos fatores econômicos e sociais e a importância de incorporar o desenvolvimento social ao

⁴⁴ Wilensky e Lebeaux (1965), Titmuss (1958, 1963, 1965) e Marshall (1965, 1967) se filiam à ideia de que o *welfare state* é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização.

desenvolvimento econômico para alcançar uma melhor qualidade⁴⁵. Contudo, as iniciativas do Conselho não avançaram devido à crise econômica de 1970, que atingiu as economias mundialmente (KWON, 2005b). O tema voltaria nas décadas seguintes⁴⁶ (MIDGLEY, 2000) e endossaria as diretrizes dos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho e o Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social.

Na década de 80, as agendas políticas da direita discursavam negativamente em relação ao Estado de bem-estar social. A renda estagnada e as dificuldades econômicas na década de 1970, segundo esse campo político, derivava, principalmente, dos gastos altos do governo com o sistema de bem-estar social, considerado “excessivamente generoso”. Esse descontentamento contribuiu para o surgimento de uma forte oposição política, notadamente nos Estados Unidos e no Reino Unido, com a imposição de cortes nas políticas sociais, particularmente nos benefícios orientados para os pobres (GLENNERSTER; MIDGLEY, 1991). Essas mudanças seguiriam influenciando as políticas sociais nos anos seguintes.

1.5 Discursos de bem-estar social – novos paradigmas

Mesmo após o restabelecimento da democracia, o Brasil – e a América Latina, de modo geral –, caminhou para uma profunda crise econômica, especialmente depois das medidas traçadas pelo Consenso de Washington⁴⁷, em 1989, dirigidas em grande parte aos países menos desenvolvidos e àqueles em desenvolvimento, para os quais as políticas de ajustamento

⁴⁵ Myrdal defendeu uma abordagem unificada para o planejamento social e econômico nos países em desenvolvimento. O grupo de especialistas criticou a tendência da economia de traçar uma linha distinta entre os fenômenos econômicos e sociais, separando o desenvolvimento social do desenvolvimento econômico. Argumentou que os fatores sociais, tais como a concentração excessiva de riqueza e renda, as desigualdades nas oportunidades educacionais e as estruturas sociais e de poder não igualitárias, impedem o desenvolvimento e devem ser tratados pela política social. Em outras palavras, o desenvolvimento econômico requer política social (KWON, 2005).

⁴⁶ Sobre o tema, ver Hardiman e Midgley (1982), Midgley (1995), United Nations Development Programme (1990) e Rodolfo Stavenhagen (2003).

⁴⁷ O Consenso de Washington foi criado no final da década de 80, logo após a dissolução da URSS e do fim da Guerra Fria, com o objetivo de expandir a visão neoliberal para o conjunto de países da América Latina. Tal “Consenso”, imposto de cima para baixo, era composto por dez regras básicas: a) disciplina fiscal; b) redução dos gastos públicos; c) reforma tributária; d) juros de mercado; e) câmbio de mercado; f) abertura comercial; g) investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; h) privatização das estatais; i) desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas; j) direito à propriedade intelectual.

estrutural seriam impostas⁴⁸. Para Stiglitz (1994, p. 253, tradução nossa), “uma conspiração para executar a reforma econômica mundial”⁴⁹, comandada pelo Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial (*World Bank*) e o Tesouro americano⁵⁰. Segundo o autor, as reformas comandadas desde o centro ignoraram a evolução do pensamento reformista das duas décadas anteriores.

No campo das políticas sociais não foi diferente. As incursões neoliberais teriam aí um dos pontos mais polêmicos do contencioso imperativo: os ajustes econômicos a partir de cortes dos gastos públicos e, de forma mais pontual, das políticas sociais. Em 1990, diferentes ideias de proteção social foram formuladas desde os países centrais⁵¹ (EUA e Europa central), marcando o início do processo de reconfiguração do bem-estar social. No contexto das mudanças, recebemos uma “nova geração” de políticas sociais, as “políticas ativas para o emprego”, também conhecidas como “políticas de ativação”. Elas integraram as ideias de *assets* (ativos) como proposta de desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que materializaram as ideologias neoliberais no contexto da proteção social (GRAY, 2010).

As inovações sumarizadas em ações de reciprocidade entre as políticas sociais e as de natureza econômica, comungando com as propostas de bem-estar social, receberam muitas críticas. Uma delas foi a de que tais medidas simbolizavam os pilares do *workfare*, um modelo de regulação estatal no qual os cidadãos são expressamente orientados a participar das medidas de ativação para o mercado de trabalho. Esses programas já eram aplicados nos EUA (GRAY, 2010).

Para alguns estudiosos, houve um consenso da direita radical no sentido de minar o Estado do bem-estar (GRAY, 2010). Nesse sentido, a década de 1990 teria devolvido para as agendas de políticas sociais a figura “quase atávica da lei dos pobres”, tornando os programas semelhantes aos aplicados no século XIX, principalmente como mecanismo de controle social,

⁴⁸ O fim do Estado-providência (ROSANVALLON, 1995), a passagem do *welfare* para o *workfare*, a privatização da segurança social, sobretudo nas áreas das pensões, a redução das responsabilidades do Estado para as chamadas medidas compensatórias, políticas sociais residuais destinadas a minorar as formas mais extremas de vulnerabilidade e de exclusão social, as que põem em causa a própria sobrevivência física dos que são por elas atingidos (SANTOS, 2000).

⁴⁹ No original: “*a conspiracy of sorts to run worldwide economic reform*”.

⁵⁰ Para Stiglitz (1994), um conjunto de medidas aplicadas na ordem errada e, muitas vezes, com uso inadequado – ou claramente errado – do fator econômico de análise. Consequentemente, para o futuro restaram os resultados nefastos, incluindo aumento da miséria e do conflito social. Para o autor, a responsabilidade recai sobre o FMI e os seus “fundamentalistas de mercado”, o “Consenso de Washington” e o Tesouro dos EUA.

⁵¹ O Conselho ou a Cimeira do Luxemburgo, realizado em 1997, condensou as diretrizes adotadas por parte dos Estados-membros da União Europeia na direção de uma nova geração de políticas do mercado de trabalho, assentadas no conceito de ativação, denominadas de Linhas Diretivas para o Emprego.

com ênfase na coerção e na disciplina, uma espécie de “*workfare*”, a clássica ideia assistencialista.

Nos espaços nacionais e transnacionais de debates das políticas sociais, os discursos seguiam o apelo de que “ao *welfare state* deveria ser exigido mais do que apenas a satisfação de nossas necessidades básicas” (ESPING-ANDERSEN 1990, p. 85). Em 1993, a União Europeia publicou o *Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego*, considerado um dos primeiros passos no sentido da adoção de políticas ativas para o emprego. O documento propôs um novo modelo de proteção social para a Europa, “*less passive and more active solidarity*” (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1993, p. 15).

Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em 1995, as ideias desenvolvimentistas também foram o centro dos debates. Os três principais temas ali abordados foram: “a integração social dos grupos mais prejudicados e marginalizados, o alívio e a redução da pobreza e a expansão do emprego produtivo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 1995, p. 47). Entre as diretrizes, os Estados deveriam implementar políticas de promoção do pleno emprego, incluindo programas de capacitação para homens e mulheres, a fim de garantir meios de vida seguros e sustentáveis.

Em 1997, no Conselho de Luxemburgo, ou Cimeira do Emprego, buscou-se um consenso sobre a nova geração de políticas do mercado de trabalho, fundadas no conceito de ativação. Foram então formuladas as Linhas Diretivas para o Emprego para na Europa, estabelecendo-se metas para o acompanhamento das políticas estruturais dos Estados-membros relativas aos mercados de trabalho e à geração de emprego produtivo. Naquele ano, a ideia de emprego produtiva se tornava mais frequente nas políticas sociais.

Os discursos de políticas sociais com crescimento econômico inspiraram as análises das tipologias de *welfare state* europeus, ainda no início da década de 1990, quando Esping-Andersen (1991) utilizou o conceito de “produtivismo” para caracterizar os arranjos de bem-estar da Suécia. Historicamente, o modelo sueco de proteção social possuía um arranjo focado em políticas social e economicamente orientadas, funcionando em relação de complementaridade, como proposto por Myrdal (1944) ainda na década de 1930.

Em 1999, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), reforçando as recomendações da Cúpula de Copenhague, de 1995, apresentou as diretrizes do processo de integração de políticas econômicas e sociais para aceleração do desenvolvimento dos países de desenvolvimento tardio, citando a África e a América Latina como áreas prevalentes de um setor não estruturado da economia. Ainda, no lugar da clássica ideia de “rede de proteção”, de natureza assistencial, a OIT (1999) introduziu o conceito de “trampolim”, ou alternativa para

potencializar as capacidades do crescimento econômico dos indivíduos. Entre os compromissos da Cúpula, estava o de conter o crescimento do setor informal da economia nos países em desenvolvimento ou países em transição e mesmo em países desenvolvidos. O documento sugeriu a adoção de novas políticas, com treinamento, crédito e apoio institucional, a fim de melhorar a produtividade, a renda e a proteção social desse setor⁵².

Em 2001, Midgley introduz a teoria do desenvolvimento social, com fundamento no conceito de “produtivismo” (ESPING-ANDERSEN, 1990), endossando o sentido do bem-estar social a partir da complementaridade das políticas sociais com crescimento econômico e a ênfase de que o Estado deveria investir no capital humano e social e avançar nas ideias de bem-estar social sustentável. Entre os objetivos, estabelecia o de promover o pleno emprego e de capacitar os homens e as mulheres para conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis. Os discursos orientavam para o emprego produtivo, com foco nas capacidades humanas, aquelas sobre as quais os Estados deveriam estabelecer metas (MIDGLEY; TANG, 2001).

O produtivismo passou então a ser aplicado pelos desenvolvimentistas contemporâneos nas acepções de um Estado do bem-estar social com crescimento econômico, o que suscitou novas críticas em termos da responsabilidade pública (GRAY; HEALY; CROFTS, 2003), além das mencionadas alhures. As justificativas giraram em torno da semântica política do conceito, que não apenas enunciava, mas reforçava a filiação das ideias de bem-estar público com as ideologias neoliberais (GRAY, 2010), sobretudo por desacreditarem o Estado providência,⁵³ à guisa dos discursos de estímulo à dependência do indivíduo e das famílias e dos entraves ao crescimento econômico (CASTEL, 2012; BOSCHETTI, 2003).

Aceitar as novas propostas de bem-estar social, fundadas nas políticas ativas, seria comungar com um processo que impõe profundas mudanças na estrutura do *welfare state*, de modo geral, substituindo-se o seu real objetivo – a proteção social – pelo crescimento econômico ao custo da subordinação ao trabalho (GRAY, 2010).

Em síntese, para o campo das políticas sociais, a década de 1990 marcaria o início da desestruturação de um modelo de provisão social – o *welfare* – e da construção de um novo modelo de regulação estatal, algo assemelhado aos *workfares*.

A maior dificuldade seria, dentro de um escopo de finalidades comuns, diferenciar, nos programas caracterizados como ativos, aqueles que pretendiam e pretendem enfrentar a

⁵² Setor não estruturado da economia, caracterizado por baixa produtividade e remuneração insuficiente, bem como pela condição de exploração dos trabalhadores (OIT, 1999).

⁵³ Rosanvallon (1995) defende a passagem de uma filosofia de compensação para uma filosofia de inserção (no mercado de trabalho) por parte do Estado providência.

exclusão social, ou seja, identificar as ações que intentam reforçar a vigilância e o controle social e as precipuamente de bem-estar social. Ademais, em ambas as situações, para as políticas sociais importaria conhecer, na prática, os efeitos dessas políticas (GOUGH, 2000). De qualquer forma, as ideias neoliberais de enfraquecimento do *welfare state*, a partir da assimilação dos objetivos dos programas tipo *workfare* – crescimento econômico, criavam cenários de desconfiança para as políticas ativas ou para qualquer ideia que pregasse o produtivismo nas esferas das políticas sociais.

Segundo Hespanha (2004 *apud* MOSER, 2011), as políticas ativas representam uma nova abordagem das políticas sociais, em que a proteção social se funda mais nas obrigações do que nos direitos sociais propriamente ditos, condicionando-os à colaboração do assistido. Por isso, esses programas equiparam-se às medidas de *workfare*. Para Rodrigues, (2009b, p. 183) trata-se do “exacerbamento do componente produtivo do bem-estar”, condicionado ao “mérito ou ao exercício do trabalho”, pela “disciplina ou servidão moderna”. No mesmo sentido, Moser (2011, p. 75) reforça que, na “lógica” das políticas ativas, estão embutidos conteúdos “políticos, morais e culturais” que orientam a nova geração de políticas sociais. Estas, por sua vez, estão fundamentadas em programas que valorizam as práticas disciplinadoras do Estado, pelo caráter obrigatório e disciplinar, condizentes com as propostas dos *workfare*.

Para Laville (2000), os conteúdos das medidas de ativação das políticas ativas adotadas para a Europa não se resumem apenas à reinserção no trabalho e podem também considerar outras áreas, como a inserção social pela educação, a habitação, a saúde, a cultura. Ou seja, reúnem um conjunto de processos de socialização que permitem ao indivíduo manter um vínculo com a sociedade e, inclusive, com o mercado de trabalho. No mesmo sentido, Silva (2008) reforça que a definição adotada pela Comissão Europeia dá ênfase à empregabilidade e, conseqüentemente, à inserção no mercado de trabalho, por isso impõe a necessária articulação das políticas de oferta de emprego e de formação no bojo das políticas sociais.

Laville (2000) entende que ambos os programas – os *workfares* e as políticas de ativação ao emprego são medidas ativas de finalidades e mecanismos distintos. As políticas de ativação teriam como finalidade criar oportunidades de inserção profissional e social aos beneficiários dos mínimos sociais, sendo o indivíduo livre para escolher participar ou não dos programas. A ênfase está no apoio “às vítimas de um mercado de trabalho cada vez mais seletivo e mais precário” (LAVILLE, 2000, p. 142), uma resposta ao direito de escolher o trabalho como vocação, não como imposição do Estado. Por outro lado, a tônica dos programas *workfare* é da obrigatoriedade e do disciplinamento, sem alternativa para o indivíduo decidir ou não sobre a

participação em determinado programa, de modo que o caráter punitivo está na perda de um benefício social. Dessa forma, no âmbito de um processo de análise de política pública, é possível verificar/avaliar o grau de restrição de direitos sociais e, também, se ampliam ou restringem direitos, ou seja, o perfil excludente das ações – seja expresso seja implícito –, e a relação desses programas com o bem-estar social.

Para Kwon (2005b), as políticas ativas fazem parte de um conjunto de ideias desenvolvimentistas⁵⁴ contemporâneas, guardando lastro na história dos *welfare states*. O uso desenvolvimentista da política social marcou o processo de industrialização da Alemanha de Otto Von Bismarck (1880), com os programas de seguro e, ao mesmo tempo minar o apoio político ao socialismo movimento prussiano. A política social bismarckiana foi concebida como instrumental para objetivos econômicos e políticos, distante dos objetivos da política social como bem-estar humano, justiça social e redistribuição. Essa vertente tem características de produtivismo, investimento social seletivo e autoritarismo; referido como “desenvolvimentismo de bem-estar seletivo” (KWON, 2005b, p. 3).

A segunda experiência, o *welfare escandinavo* (o caso sueco), organiza-se em torno de políticas ativas de mercado de trabalho desde os anos 1930 (MYRDAL, 1930; 1950, 1960; KWON, 2005b), integrando-se a capacitação dos indivíduos para o mercado de trabalho como forma de contribuição para o desenvolvimento econômico. Tais ideias foram acolhidas no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em 1966, quando se enfatizou a importância de incorporar o desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento (MYRDAL, 1966). Reconhecia-se assim que o desenvolvimento econômico carecia da participação da política social como estratégica de desenvolvimento⁵⁵. Os princípios-chave da segunda vertente do desenvolvimentismo social são o produtivismo, o investimento social universal e a governança democrática, ou “desenvolvimentismo de bem-estar inclusivo” (KWON, 2005b, p. 3, tradução nossa).

Ainda segundo o autor, o núcleo da segunda vertente do desenvolvimentismo social foi estruturado em cinco princípios: não deixar nenhum segmento da população fora do escopo do desenvolvimento e das transformações sociais; mobilizar a população para sua importância no crescimento e garantir sua participação no desenvolvimento; garantir equidade social como

⁵⁴ No contexto brasileiro, Bresser-Pereira (2016, p. 162-63) explica que “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades”.

⁵⁵ Na ocasião, criticou-se uma tendência da economia de traçar uma linha distinta entre fenômenos econômicos e sociais, separando as questões do desenvolvimento social daquelas atinentes ao desenvolvimento econômico. Os argumentos foram que fatores sociais, tais como concentração excessiva de riqueza e renda, desigualdades na educação, desigualdade de oportunidades e das estruturas sociais e desigualdade de poder impedem o desenvolvimento (no seu sentido econômico) e devem ser tratados pela política social.

sendo moralmente importante, bem como elemento significativo no aumento da eficiência econômica em longo prazo; priorizar o desenvolvimento do potencial humano (capacidades humanas), a prevenção da desnutrição durante os primeiros anos; e proporcionar serviços de saúde e igualdade de oportunidades⁵⁶.

No início dos anos 2000, Mkandawire (2001b) sugeriu que as políticas sociais careceriam de um novo projeto, maior que o pensado desde a Seguridade Social, em sua concepção “residual”, com aptidão para ampliar as capacidades sociais para o desenvolvimento econômico⁵⁷. À guisa do que vinha sendo pensado na década anterior, as inovações da nova década sugeriram a ideia de funcionamento articulado com a política econômica para assegurar um desenvolvimento equitativo e sustentável.

Para a década de 2000, os discursos orientaram-se no sentido de pensar o crescimento econômico em conjunto e no conjunto das políticas sociais, sem sacrificar os objetivos de justiça social, que, por sua vez passou a ser interpretada na acepção de responsabilidade coletiva com determinados grupos ou indivíduos.⁵⁸ Para os anos que se seguiram, a Comissão Europeia reforçou a necessidade de motivar reformas nas ideias de bem-estar social, pautando-se em mais eficiência⁵⁹ por meio de inovação social. Esta era relacionada com o desenvolvimento e a implementação de novas ideias para atender às necessidades sociais e criar novas estratégias de colaboração, por exemplo, redes sociais.

Segundo Kerstenetzky (2012, p. 35), as políticas de ativação ressignificaram os limites das políticas sociais pela integração das esferas social e econômica e pelos investimentos sociais. São consideradas uma prática bem-sucedida, com reflexos positivos nos indicadores econômicos, por enfeixar “políticas sociais, políticas econômicas e práticas democráticas”, como questão de desenvolvimento social, em seu sentido mais amplo do desenvolvimento social sustentável.

⁵⁶ O Estado do bem-estar do desenvolvimento da década de 1970 se estruturou em torno de dois componentes, o ideológico e o estrutural. O primeiro era focado no processo de industrialização como razão do desenvolvimento e na acumulação; o segundo, de caráter estrutural, focado na capacidade de implementação das políticas econômicas. Para o novo desenvolvimentismo, o desenvolvimento passou a ser pensado desde a integração das políticas sociais como fator de crescimento econômico (MKANDAWIRE, 2001b).

⁵⁷ Para a abordagem, o autor levantou o seguinte questionamento: “*How can social policies be used to enhance social capacities for economic development without, in the process, eroding the intrinsic values of the social ends that policy makers purport to address?*” (MKANDAWIRE, 2000b, p. 2).

⁵⁸ Para Carneiro (2012, p. 773), a ideia-chave que orienta a proposta social-desenvolvimentista é a “definição do social como eixo do desenvolvimento”. Para Mercadante Oliva (2010, p.32), é “um conjunto consistente de políticas e programas sociais” capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social para eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno.

⁵⁹ No Brasil, o princípio da eficiência integrou a Constituição Federal em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, que inseriu a concepção da gestão pública focada em metas.

1.5.1 Desenvolvimento social, capacidades e bem-estar social

Retomamos, neste ponto, os argumentos da teoria do desenvolvimento social – *social development*⁶⁰ –, situando-os no campo dos discursos de bem-estar social contemporâneos. O pressuposto teórico do desenvolvimento social se funda nos discursos de produtivismo social como princípio orientador das políticas ativas, orientadas ao bem-estar social (MIDGLEY, 2001).

A teoria⁶¹ do desenvolvimento social (MIDGLEY; TANG, 2001) se estrutura com base no capital humano, que consiste no desenvolvimento baseado nas capacidades pessoais; no capital social⁶², ou desenvolvimento baseado na comunidade; no desenvolvimento de ativos (*assets development*); na remoção de barreiras que possam impedir a participação da população na esfera econômica, por exemplo, mobilidade urbana, construção de creches, políticas de inclusão social com abordagem nas diversidades de raça, etnia, gênero, idade, nacionalidade, deficiência; e em programas sociais custo-efetivos.

O capital humano condiz com o livre acesso a programas de qualificação profissional e de educação vocacional, coordenados com oportunidades de emprego, pré-escola, programas de emprego e autoemprego (colocação no emprego, programas de apoio e monitoramento dos resultados, empregos protegidos e arranjos especiais junto a empregadores, investimentos em autoemprego apropriado para aqueles com altas qualificações, mais confiança e alguma experiência). Os mecanismos de participação efetiva no crescimento econômico derivam do investimento nas necessidades materiais humanas ou capacidades humanas vinculadas a programas de investimento social de natureza ativa produtivista. A natureza produtivista é a chave para a inserção econômica do indivíduo no processo de inclusão social com crescimento econômico, promovendo-se a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

Para a teoria do desenvolvimento social, programas ativos (políticas de ativação) podem ser aplicados em diferentes contextos normativos; contudo, os argumentos são no sentido de melhor adequação quando vinculados a uma abordagem desenvolvimentista da política social (MIDGLEY, 1995; 1997; MIDGLEY; SHERRADEN, 2000). Para os autores, *welfare*

⁶⁰ Em 2003, James Midgley apresenta o *paper* intitulado *Assets in the Context of Welfare Theory: A Developmentalist Interpretation*, no Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Social da George Warren Brown School of Social Work, Washington University. Seria um reforço à ideia de harmonização das políticas sociais com as políticas econômicas, para os anos seguintes, a serem implantadas nos países periféricos.

⁶¹ Kerstenetzky (2012) ora denomina teoria, ora doutrina do desenvolvimento social.

⁶² Sobre o capital social, consultar Robert D. Putnam (1994).

desenvolvimentista é ideal para a aplicação do modelo por serem sustentáveis, centrados nas pessoas e possuírem uma abordagem abrangente do bem-estar social, ou seja, universalista, intervencionista e comprometida com a mudança social progressiva.

O desenvolvimentismo⁶³ contemporâneo refere-se aos programas nacionais de desenvolvimento econômico, engajados na criação de arranjos organizacionais em nível nacional, que harmonizam as políticas econômicas e sociais dentro de um compromisso abrangente com o desenvolvimento sustentável, centrado nas pessoas – atores sociais preparados para integrar a dinâmica do crescimento econômico. Para isso, as políticas macroeconômicas são focalizadas na promoção do emprego e na geração de renda, ou seja, no “desenvolvimento econômico centralizado” (MIDGLEY; TANG, 2001; MIDGLEY, 2003b).

Nesse sentido, os programas sociais dos *welfare* desenvolvimentistas são de natureza produtivista, com investimento orientado pela promoção da participação econômica e pela geração de renda e, para isso, investem nas capacidades humanas. Dessa forma, enfatizam que há uma compatibilização acentuada e potencialmente importante entre os países que adotam processos desenvolvimentistas como componentes da agenda desenvolvimentista, os ativos que envolvem redistribuição como fomento à igualdade e a justiça social. Em suma, vinculam as políticas ativas como mecanismo de esforço de desenvolvimento econômico.

Midgley (2001) reforça que a promoção do autoemprego para os clientes (*clients*) de bem-estar, por meio de programas de microempresas e microcrédito, tem se tornando popular. Programas de capital social que promovem o desenvolvimento de redes sociais também podem ser usados, particularmente em comunidades pobres. O investimento social inclui, ainda, programas que eliminam barreiras à participação efetiva na economia produtiva (políticas de inclusão social). Esses programas são vitais para que os clientes de assistência social e os pobres se engajem, efetivamente, e se beneficiem da economia.

Para Gray (2010), os discursos produzidos desde diferentes raízes teóricas e ideológicas do desenvolvimento social acabaram gerando confusão sobre direitos, redistribuição e participação. Dessa forma, observa que a teoria do desenvolvimento social de Midgley e Tang (2001), mesmo que vinculada a uma ideia de direito e justiça, mantém um viés neoliberal ao

⁶³ Os desenvolvimentistas adotam uma perspectiva mais ampla da política social, propositalmente das políticas sociais aplicadas no âmbito de um processo de desenvolvimento planejado. Para esses teóricos, o desenvolvimento econômico é essencial para o bem-estar social, e os programas sociais apoiam o imperativo do desenvolvimento. Também propõem um papel ativo para o Estado para promoção do desenvolvimento econômico e elevação dos padrões de vida. No entanto, sua crença em um papel positivo para o Estado é combinada com uma forte crença na participação das pessoas e no envolvimento da comunidade no bem-estar social, refletindo um compromisso mais amplo com o pluralismo (MIDGLEY; TANG, 2003).

prever uma intervenção mínima do Estado e o aumento da responsabilidade da família e da comunidade com o bem-estar social.

Segundo Kerstenetzky (2014, p. 3), para o campo tradicional do desenvolvimento, a política social tem papel coadjuvante, ao passo que, para a política social, “o grau de desenvolvimento é um condicionante à sua expansão”. Sem os recursos materiais, é quase impossível avançar em matéria de proteção e promoção de equilíbrio social, tornando-se imperioso rediscutirem-se as políticas sociais desde as “compensações por riscos e custos sociais” e dos “direitos sociais”. Esse exercício pede o reposicionamento das contribuições da política social para a perspectiva de seus objetivos de bem-estar social.

O Quadro 1, adaptado para esta pesquisa, apresenta os diferentes discursos do bem-estar social contemporâneo⁶⁴, sob o enfoque do desenvolvimento social.

Quadro 1 – Discursos de desenvolvimento social

Welfare	Desenvolvimento social	Políticas neoliberais
<ul style="list-style-type: none"> – Direitos sociais como meio inevitável à diminuição das desigualdades sociais (discurso fortemente influenciado por Marshall e Titmuss – “tipo ideal” de <i>welfare state</i>). – Origem do discurso de direitos sociais e justiça social – o <i>sujeito de direitos</i>. – Ideia de bem-estar social para uma responsabilidade mútua, compartilhada pelos indivíduos e pelos Estados (ideias neoliberais). – Bem-estar social para os mais necessitados. – Políticas de indução ao trabalho. – Originalmente redistributivo, orientado ao consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> – Contraponto para crescimento econômico. – Custos sociais do desenvolvimento designam investimento nas capacidades pessoais e da comunidade. – Posiciona-se em um nível intermediário entre comunidades e governos para destacar o problema desde um foco unilateral do crescimento econômico. – Harmonização das políticas sociais com programas de desenvolvimento econômico. – Modernização é a chave para o desenvolvimento da economia. – Trabalho social e desenvolvimento compartilham as mesmas raízes e os mesmos objetivos – a justiça social. – Investimento em programas de criação de emprego e renda. – De natureza produtivista e investimento orientado. 	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusão social com ênfase no trabalho remunerado, na participação econômica e na responsabilidade pessoal (<i>social integrationist</i>). – Reintrodução da questão moral e comportamental da pobreza: o pobre merecedor <i>versus</i> o inservível; ênfase na coerção. – Incentivo ao perfil cidadão do ativo, as capacidades pessoais e a responsabilidade pelo próprio desenvolvimento. O capital social está centrado nas capacidades pessoais e da comunidade. – Valorização das forças de trabalho a partir da capacidade pessoal e das comunidades, as quais têm potencial para vencer a pobreza por seus próprios esforços. – Bem-estar social segmentado; caráter focalizado da provisão social. Presença dos programas nos modelos <i>workfares</i> (década de 1990). – Orientado para o consumidor.

Fonte: Elaborado pela autora; adaptado de Gray (2010).

⁶⁴ Foram destacados os discursos sobre *social work*.

Um dos pontos mais criticados na teoria do desenvolvimento social refere-se às soluções de desenvolvimento, focadas no campo pessoal e da comunidade. Em vez de corrigir as falhas estruturais decorrentes dos processos históricos de desenvolvimento, principalmente dos países mais atrasados, os mecanismos propostos são constituídos como alternativas de provisão de serviços com pouca participação dos Estados (GRAY, 2010). Consequentemente, seria preciso repensar e redefinir as regras dos diferentes atores sociais do bem-estar (PIERSON, 1996a).

Ainda sobre a teoria do desenvolvimento, outro ponto a receber críticas (KERSTENETZKY, 2011) foi o uso do conceito de Capacidades, de Amartya Sen (2000), como pressuposto estrutural do desenvolvimento social⁶⁵. As Capacidades definiriam os atores sociais – indivíduo/comunidade – com base em atributos ou aptidão formativa para alcançar “capacidade produtiva⁶⁶”. Tais atributos são considerados requisitos para inserção no mercado de trabalho, com viés de interesse econômico.

Kerstenetzky (2011) explica que o conceito de Capacidades em Midgley difere daquele empregado por Amartya Sen. Em Midgley, Capacidades referem-se ao campo “pessoal” dos indivíduos, aos mecanismos de que o Estado dispõe para que os indivíduos possam integrar a economia por meio de produtividade. Em Amartya Sen, Capacidades referem-se aos atributos de um “agente participativo” e têm a ver com as liberdades reais ou substantivas “com que contam os indivíduos para levar adiante seus diferentes projetos de vida (inclusive não produtivistas)” (KERSTENETZKY, 2011, p. 146). A condição de agência é do inteiro arbítrio dos indivíduos; por isso, para Sen, liberdades designam o livre arbítrio para escolher, o que condiz com a liberdade real de participar ou não. É, pois, um agir qualificado, de alguém que atua ativamente para mudar sua condição social.

Segundo Sen (2000), o bem-estar social realiza-se a partir das liberdades desfrutadas pelos indivíduos em uma sociedade: liberdade política, facilidade econômica, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. É considerada “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social [...]”; e o “fim primordial e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 33, 52).

⁶⁵ Consideram-se: a) capital humano (programas de qualificação profissional e de educação vocacional, coordenados com oportunidades de emprego; pré-escola); programas de emprego e autoemprego (colocação no emprego, programas de apoio e monitoramento dos resultados, empregos protegidos e arranjos especiais junto a empregadores; investimentos em autoemprego apropriado para aqueles com altas qualificações, mais confiança e alguma experiência); b) capital social (desenvolvimento baseado na comunidade); c) desenvolvimento de ativos (*asset development*); d) remoção de barreiras à participação econômica (transporte, creches, preconceito e discriminação baseados em raça, etnia, gênero, idade, nacionalidade, deficiência); e) programas sociais custo-efetivos (MIDGLEY; TANG, 2001).

⁶⁶ “Um programa social é produtivista se focaliza nas necessidades materiais, investe no que Sen chama de capacitações humanas, promove participação efetiva na economia e contribui positivamente para o desenvolvimento econômico” (MIDGLEY; TANG, 2001, p. 247, tradução nossa).

A Abordagem da Capacitação (*Capability Approach*) vem sendo desenvolvida desde a década de 70, por Amartya Sen, e, na década de 80, em conjunto com Martha Nussbaum (2012 *apud* BOUFFARD, 2013). Não se restringe à análise da pobreza, mas trata das condições de igualdade e oportunidade. As contribuições para a Teoria do Bem-estar Social e para a Teoria do Desenvolvimento Socioeconômico se dão, assim, no princípio da igualdade de oportunidades e da liberdade substantiva, ou seja, da realização dos direitos⁶⁷. Para Sen (2000), a pobreza é entendida como privação de capacidades básicas, estas pensadas desde o campo do desenvolvimento humano.

Para Kerstenetzky (2011), podemos pensar as Capacidades como sinônimos do próprio *welfare state*; logo, no sentido de conteúdo das políticas sociais, ambos os constructos teóricos requerem a prévia institucionalização da responsabilidade pública pelo bem-estar, desde um conjunto de políticas que garantam ao indivíduo acesso à proteção social. A participação econômica socialmente segura, ou consciente dos riscos do mercado de trabalho, seria uma decisão do agente, não podendo ser colocada pelo Estado como requisito ao acesso à proteção social.

Ao ser aplicada ao mercado de trabalho, a abordagem das Capacidades teria implicações práticas. Como afirma Deakin (2009) isso se daria, primeiro, pela precondição de existência de legislação social para respaldar a decisão do indivíduo de participação no mercado de trabalho; em segundo lugar, porque as escolhas dos indivíduos não estão adstritas à regulação do Estado. Portanto, como agência, o indivíduo pode consentir ou não na assunção das incertezas do mercado econômico (DEAKIN, 2009).

Questionamos, sobretudo, se as Capacidades – o conjunto de capacidades e habilidades (SEN, 2009) – abrem espaços para novas ressignificações nas dimensões do bem-estar social e, consequentemente, se poderiam inovar nos arranjos de *welfare state*. Concordamos com a ideia de que esse conceito amplia verticalmente o sentido das políticas sociais desde uma abordagem multidimensional das vulnerabilidades sociais. Nesse sentido, possuem aptidão para plasmar outras formas possíveis de bem-estar social, pautadas pela concertação de uma dupla garantia social e econômica para a ampliação e a manutenção dos direitos.

De pronto, as liberdades reais não prescindem de um sistema regular de proteção social – *welfare as we know it*⁶⁸. Ao contrário, essa seria uma precondição necessária. Qualquer que seja o modelo, aqui entendendo as tipologias e os arranjos, espera-se que esteja preparado para

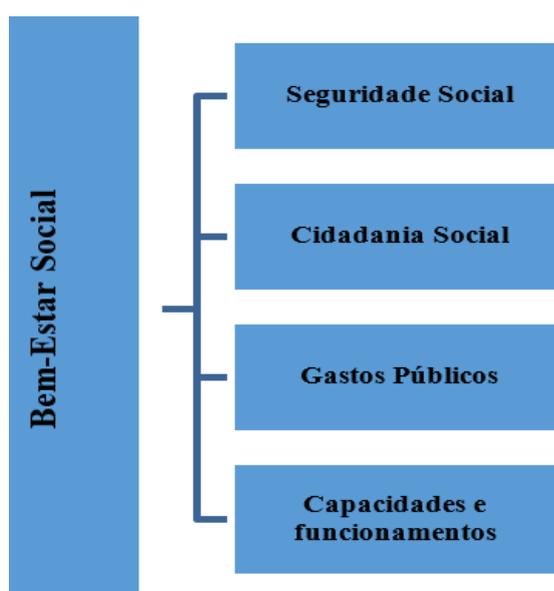
⁶⁷ Sobre o assunto, consultar também Sen (1997).

⁶⁸ Expressão atribuída ao então presidente norte-americano, Bill Clinton, em sua campanha política de 1992/1993. Em 1996, foram assinadas as reformas, modificando substancialmente o *welfare state* americano.

acompanhar as vicissitudes das economias e dos mercados de trabalho, atento aos diferentes ciclos de vida e às diversidades, aberto às ressignificações, condizente com as capacidades de escolha dos modos de vida dos indivíduos. Não importa, com isso, se o *welfare state* dispõe de políticas sociais passivas e/ou ativas, mas que seja efetivo na promoção do bem-estar social (KERSTENETZKY, 2011).

De todo modo, abrimos um parêntese para uma observação sobre a discussão travada entre o sentido das Capacidades em Amartya Sen (2009) e aquele adotado pela teoria do desenvolvimento social. Aceitando-se como paradigma de interpretação que a teoria se pauta na lógica do *workfare*, na obrigatoriedade de adesão às medidas ativas, condicionando-se a não adesão do indivíduo ao desligamento de qualquer tipo de benefício recebido, o conceito de capacidade como apresentado por Midgley e Tang (2001), em tese, não condiz com a proposta de Sen (2000).

Figura 1 – Bem-estar social e capacidades



Fonte: Elaborado pela autora; adaptado de Pierson (1996a) e Sen (2000).

Se, *contrario sensu*, estando o livre arbítrio do indivíduo preservado, como condição de equidade estaríamos diante de uma nova proposta de bem-estar social, ressignificando-se, assim, o conteúdo do *welfare state* para um núcleo mais extensivo ou alargado. Seguindo a metodologia de Pierson (1996a), o conteúdo do bem-estar social poderia ter outra dimensão, a das capacidades do agente. Neste ponto, o conteúdo do *welfare state* se confunde com o

conteúdo das capacidades (KERSTENETZKY, 2011), justificando uma abordagem mais equânime⁶⁹.

1.6 Ideias e discursos de bem-estar social no Brasil e no México

Para o Brasil e o México, de forma específica, o marco temporal de organização das estruturas básicas de um Estado do bem-estar social foi a década de 1930, em meio às incursões do processo de industrialização desses países. Os marcos políticos do Brasil e do México se concentraram, respectivamente, em torno dos governos de Getúlio Vargas (1934-1954) e de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cujos modelos de desenvolvimento se basearam na intervenção do Estado como política institucionalizada no âmbito de um processo mais amplo, a industrialização por substituição de importações, como se o Estado de bem-estar social (EBES) nesses países fosse uma consequência desse processo, e não a própria onda modernizadora e renovadora que avançava na América Latina.

No Brasil, a estrutura de proteção social aderiu a um modelo de configuração dinâmica que acompanharia os diferentes regimes políticos e as forças sociais a partir de 1930, na Era Vargas. A configuração do EBES durante a República Nova foi aquela fundada no regime conservador e corporativista, no qual o acesso à proteção social se limitava às ocupações trabalhistas, principalmente na classe operária, com base nos seguros sociais. Assim, desde a origem, os riscos estiveram associados à participação no mercado de trabalho, vinculado a acidentes, doenças, idade e tempo de trabalho, principalmente.

Guardadas as características de causas e dimensões nos países da América Latina e no Caribe, o ponto comum aos processos de conformação do *welfare state* latino-americano foi, sem dúvida nenhuma, o impulso à industrialização e à urbanização, quando houve o alargamento dos direitos sociais dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, a modernização industrial representou uma fragmentação do liberalismo oligárquico e o surgimento do

⁶⁹ Para Sen (2000), a exclusão social afeta diretamente o exercício das liberdades, tolhendo a pessoa de direitos básicos, como ao acesso à moradia, à educação, ao trabalho digno, ao bem-estar. Desprovido de reconhecimento social, no sentido da inclusão e do pertencimento, o homem perde a liberdade de agir e de tomar decisões e, assim, deixa de ter livres escolhas. Interpretamos esse processo de exclusão como uma condição descapacitante do Estado e da sociedade no processo de desenvolvimento⁶⁹. Assim, invertamos a lógica de a capacidade ser observada apenas sob o ângulo do indivíduo, transmutando-a para a esfera pública, na figura de um Estado descapacitado (PINTO; ALVES, 2017).

nacional-desenvolvimentismo e do populismo no campo político: tanto em Vargas quanto em Cárdenas há esse ponto identitário.

No México, o governo de Cárdenas, com seu *Plan Sexagenal*, buscou apoio no movimento operário, liberando a realização de greves, e incentivou a criação de sindicatos – uma interferência que, com o tempo, mitigaria a luta sindical no país. É também nesse período que o corporativismo mexicano inicia sua trajetória moderna no campo do poder político. Foi criada a *Confederación de Trabajadores Mexicanos* (CTM), que englobava diversos sindicatos e que incorporou a Central Geral dos Operários e Camponeses Mexicanos e outras centrais sindicais. O objetivo foi promover a organização e a unificação das entidades sindicais nessas corporações, em uma espécie de barganha de poder. Desde o campo do poder político, essas corporações se integraram em espaços políticos importantes nas instituições sociais contemporâneas, como o IMSS e a CONSAR (tema tratado no capítulo sobre a organização da Seguridade Social mexicana).

No centro de sua atuação nacionalista, o cardenismo buscou a nacionalização das riquezas do subsolo do mexicano, passando o Estado a controlar a exploração do Petróleo por meio da PEMEX (Petróleos Mexicanos); também foram nacionalizados os *ferrocarrilles*. Foi o momento da retórica do comprometimento com os direitos do trabalhador, na qual a garantia aos direitos trabalhistas era um atrativo para avançar no coletivo social, aliado do cenário político nacional e com pouco espaço para atuação sindical.

O governo legitimou e impulsionou a reforma agrária e a reorganização dos trabalhadores – ou quiçá, desde o alinhamento dos trabalhadores com suas propostas de desenvolvimento, abriu espaço para o socialismo trabalhista – com suas propostas de desenvolvimento, abrindo espaço para o socialismo trabalhista. Nesse período, tivemos a criação da *Comisión Federal de Eletricidad*. Podemos dizer que o *Plan Sexagenal* de Cárdenas esteve concentrado na reforma agrária, na educação socialista, no desenvolvimento industrial e na organização sindical (alinhamento sindical), enviesado por um enfraquecimento da oposição partidária e pelo esvaziamento da atuação dos movimentos sindicais⁷⁰.

No Brasil, com Vargas, temos o Estado promotor e produtor, o desenho de uma política de industrialização “realizada com o decisivo aporte do capital internacional” (FIORI, 1995, p. 21), uma visão desenvolvimentista para fazer frente à expansão do comércio mundial e do

⁷⁰ Nesse período, o governo enfrentou a *Huelga de 1936*, e a luta pelo *Contrato Colectivo y el derecho a la jubilación*, encabeçado pelo *Sindicato Mexicano de Electricistas* (SME).

sistema de crédito internacional⁷¹. Getúlio Vargas comanda o país de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Na primeira fase de seu governo, basicamente organiza a legislação trabalhista, a fim de dar sustentação ao processo de desenvolvimento do setor industrial.

Na década de 1930, no Brasil, foi criada uma estrutura baseada no sindicato único (Decreto nº 19.770/31), posteriormente reafirmada pela Constituição de 1937 e pela Lei Sindical, de 5 de julho de 1939 (Decreto-lei nº 1.402/39). O setor previdenciário foi estruturado após 1930, a partir da ampliação e da reformulação das antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (BRASIL, 1931). Entre a década de 1930 e meados da década de 1950, foram criados Institutos de Aposentadorias e Pensões de diversas categorias profissionais; em 1954, esses institutos foram regulamentados (BRASIL, 1954), passando as atribuições para o Instituto de Aposentadoria e Pensões.

Para dar funcionalidade à legislação trabalhista brasileira, foram criadas, em 1932, as Comissões Mistas de Conciliação (BRASIL, 1932c) e as Juntas de Conciliação e Julgamento (BRASIL, 1932d); as primeiras como órgãos conciliadores em ações coletivas trabalhistas e as segundas para as causas individuais que não afetassem a coletividade. Ambas eram vinculadas ao Poder Executivo e controladas pelo Ministério do Trabalho; só poderiam ser acessadas por trabalhadores sindicalizados. Também foram normatizados os órgãos consultivos do Ministério do Trabalho, como o Conselho Nacional do Trabalho e o Departamento Nacional do Trabalho, versando sobre matéria previdenciária.

O governo regulamentou a proteção ao trabalho feminino (BRASIL, 1932d), a jornada de oito horas para os comerciários (BRASIL, 1932a), posteriormente estendida aos industriários (BRASIL, 1932b). Também foram criadas a Carteira de Trabalho e as férias para os bancários (BRASIL, 1933). O corpo institucional aos poucos era ampliado, ao mesmo tempo em que também seria constrangido pelo processo político.

A política de Vargas teve como prerrogativa a organização das relações entre capital e trabalho. A estrutura da Justiça do Trabalho e da legislação do trabalho foi elaborada entre os anos de 1930 a 1943, com um forte apelo nacionalista. O governo atuou em várias frentes para garantir a intervenção estatal na área, inclusive para conter os movimentos sindicais (BRASIL, 2009).

⁷¹ O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos 1920 e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos 1960. A industrialização realizou-se com a substituição dos bens anteriormente importados, enquanto as exportações permaneceram relativamente estagnadas (BRESSER-PEREIRA, 1973).

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do governo Vargas, uma estratégia legalista para interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. De acordo com Couto (2004, p. 95), “toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados”. Para os empresários, foi uma conformação jurídica ideal, já que o Estado, legalmente, suplantava os interesses da classe operária. Ao mesmo tempo, também era satisfatória aos empregados, “pois contribuía para melhorar suas condições de trabalho” (COUTO, 2004, p. 95). Não podemos negar que avançamos no Brasil em termos de proteção aos direitos laborais; porém, reforçamos que até então pouco se falava sobre direitos sociais para os desempregados.

Para Couto (2004), as políticas sociais do período de 1937 a 1945, no Brasil, foram marcadas pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrática. Ademais, foi criado um aparato institucional que estimulava o “corporativismo seletivo”⁷² na classe trabalhadora. Muito embora de viés autoritário e controlador, pode-se dizer, representaram avanços e conquistas sociais do período, embora tenham contemplado, basicamente, os trabalhadores urbanos.

No caso mexicano, logo após o governo de Cárdenas, outras instituições sociais foram criadas, como o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), em 1942, e o *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), em 1959, a partir de uma necessidade de se organizarem as instituições de proteção social dentro do novo contexto econômico e político que avançava.

A partir de 1940, o México transitou entre a consolidação das instituições políticas, porém, ainda com traços do cardenismo e a criação dos partidos únicos. Foi o momento do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que não mediu esforços para demonstrar o fortalecimento de um Estado de *bienestar* e das políticas sociais, ainda que a partir de uma disciplina corporativa dos grupos sociais sob sua direção e influência, garantindo candidaturas nas diferentes ordens de governo por meio de eleições populares, desde os municípios até o Senado da República (POZAS-HORCASITAS, 2008). O PRI acercou-se das grandes corporações de trabalhadores e, posteriormente, de empresários. Em contrapartida, essas corporações exigiram a sua intervenção na economia. Shafer (1973) afirma que o governo teria

⁷² Os estados fornecem os incentivos seletivos – positivos ou negativos – que mantêm essas associações unidas. Empiricamente, esses incentivos foram mais visíveis no Brasil e no México nas décadas de 1930 e 1940 entre empresas, governo e sindicatos (SCHNEIDER, 1995).

entrado em cena e criado uma estrutura corporativista completa a seu dispor, que transitava entre os sindicatos, o próprio governo e os interesses empresariais das corporações.

No Brasil, a lógica da política de organização dos negócios não foi tão forte quanto no México, mas esteve presente, principalmente, durante as mudanças nas estratégias de desenvolvimento, nas décadas de 1930 e 1940. Getulio Vargas promoveu ativamente as primeiras associações corporativas de negócios que, por sua vez, forneceram forte apoio ao setor privado, por seu programa de industrialização liderada pelo Estado. São exemplos os apoios dados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e à Confederação Nacional das Indústrias (CNI), que se tornaram os principais proponentes da intervenção estatal. Em contrapartida, Vargas tornou obrigatória a filiação sindical, além de proporcionar um benefício seletivo ao outorgar às associações o controle do treinamento financiado pelo Estado para programas de capacitação para os trabalhadores. Os espaços de participação dessas instituições foram reduzidos ante as reformas orientadas ao mercado; contudo, essa mitigação da atuação sindical decorria da vontade do legislador, portanto, do próprio governo.

Nesse contexto, o poder simbólico do EBES latino-americano já se fazia presente por meio da concentração de empresas públicas, do número de sindicatos registrados, das obras sociais, das universidades estatais, das caixas de aposentadorias, etc. Brasil e México muito se aproximam dessas características. Em meio às mudanças, passaram a integrar o conturbado viés dos governos unipartidários; ambos aproveitaram o “*enorme capital político y económico que implicaba ese modelo*” (ESPAÑA, 2000, online). Vargas manteve-se no poder de 1934 até 1954; Cárdenas ficou de 1934 a 1940; e ambos deixaram um legado institucional considerável em termos de política social.

No caso mexicano, entre 1950 até 1960, período conhecido como desenvolvimento estabilizador – ou milagre mexicano –, a política econômica voltou-se para a consolidação do processo de industrialização. O governo manteve forte controle sobre os sindicatos (DEL ALFARO, 2014), com uma redução controlada do poder de barganha exercido pelo coletivo social⁷³. Foi um período propício para a aproximação das corporações patronais e empresarias com o ambiente político.

Nos anos 1970, o modelo de substituição de importações mexicano apresentou sinais de esgotamento. O Brasil já se ressentia desse problema desde a década de 1960. O México tinha

⁷³ No final dos anos 1960, o México passaria pelo “Movimento Estudantil de 1968”: “*El fuego intenso dura aproximadamente 30 minutos. Luego, los disparos disminuyen, pero se mantiene el tiroteo hasta las 20:30 horas. En ese lapso se ‘evitó que las ambulancias de las cruces Roja y Verde llegaran a la Plaza de las Tres Culturas*” (AGUILLAR GARCIA, 2010, p. 6). O movimento questionava as mudanças implementadas pelos governos, desde início da década de 1940, nas políticas sociais e de educação, e a diminuição das subvenções ao ensino.

dificuldades para transpor as barreiras tecnológicas, aliadas ao baixo consumo interno de bens duráveis. O governo intensificou a abertura do mercado às empresas transnacionais, o que representou aumento substancial do fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) para a economia mexicana. Com isso, em 1972, das 101 empresas industriais mais importantes do México, pelo menos 57 tinham participação de capital estrangeiro (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Essa configuração impactou no modelo de economia do país, levando à crise financeira da década seguinte, decorrente da dívida externa (DEL ALFARO, 2014). Lembramos ainda que no México predominava a concentração de empresas familiares (nas mãos de poucos), e muitas dessas empresas, que posteriormente se internacionalizaram⁷⁴, aproveitaram o processo de privatização que viria dos anos seguintes para sobreviver à crise econômica. Essa característica, no entanto, conforma todo um processo de hegemonia – uma simbiose entre o poder econômico das empresas e o poder político. Essa aproximação pode ser vista nos mercados originados a partir de setores estratégico do Estado, por exemplo, com o surgimento dos fundos de pensão, cujo marco temporal é a década de 1990, como será visto adiante.

Na década de 1980, o governo mexicano aderiu à agenda neoliberal. Em 1986, o país ratificou a participação no *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) e iniciou o processo de abertura comercial. Em 1991, assinou um acordo de livre comércio com o Chile e, em 1993, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), com os Estados Unidos e o Canadá. A integração do México no conjunto de medidas liberalizantes representou o pioneirismo do país em seu processo de desenvolvimento econômico e a consolidação do neoliberalismo na América Latina⁷⁵. Por outro lado, atualizou o processo de colonialismo do México com os Estados Unidos da América.

Em relação à estrutura de proteção social que se organizou a partir do processo de liberalização econômica, as influências foram profundas. Mishra (1996 *apud* GOMES, 2006, p. 359) fala que as medidas representavam um “assalto neoconservador ao Estado-providência, [...] um ato muito político e ideológico” que se espalharia pelo mundo.

⁷⁴ Bresser-Pereira (1978, p. 12) faz distinção entre as empresas internacionais e as multinacionais. Para o autor, o termo “empresas internacionais” permite caracterizar todas as empresas que possuam filiais em mais de um país; multinacionais são as grandes empresas oligopolísticas que se expandem em escala mundial a partir dos anos 1950. A expressão “multinacional” surge quando o capitalismo mundial modifica estruturalmente seu caráter e ganha dimensão definitivamente mundial. Ainda no século passado, o processo de unificação comercial (a partir da divisão internacional do trabalho) e financeira dos países capitalistas centrais e periféricos, já ultrapassado, passava à unificação industrial do sistema por meio das empresas multinacionais manufatureiras.

⁷⁵ Alinhando-se à tendência dos blocos econômicos como espaços de ampliação de diálogos, o Brasil integra-se ao MERCOSUL em 1991.

A lógica seria, então, privatizar, entregar às forças de mercado o sistema de proteção social, reduzindo o papel do Estado, em última instância, ao de fornecedor de um sistema de previdência residual para os mais pobres da sociedade. Isso trouxe amplas possibilidades de expansão dos mercados para a realização de lucros capitalistas (MISHRA, 1996 *apud* GOMES, 2006, p. 359).

No âmbito político, o neoliberalismo e a ideologia contrária ao *welfare state* foram reforçados pelos governos de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margaret Thatcher, na Inglaterra, na passagem da década de 1970 para 1980. Ambos eram defensores das classes capitalistas e contrários aos anseios dos trabalhadores e das conquistas do *welfare state* americano e inglês. Ocorre que, para a América Latina, de modo geral, o modelo de bem-estar social ainda estava em construção: tanto Brasil quanto México detinham um conjunto de políticas sociais. Na década de 1990 em diante, no México, o sistema de seguridade iniciou seu processo de privatização. Diferentemente, o Brasil não aderiu às mudanças paramétricas e de contribuição sugeridas pelo Banco Mundial (1994).

Como vimos, no Brasil, no curso do processo de desenvolvimentismo econômico⁷⁶ de 1930 até o final da década de 1970, basicamente se construiu a estrutura institucional de proteção social do país, com maior ênfase para a Era Vargas. No entanto, como reforça Gomes (2006, p. 221), seria mais coerente considerar que, “durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social”. Em outras palavras, não teríamos, como de fato ainda não temos, um modelo identitário ou definido de *welfare*; no entanto, havia, desde a década de 1930, um processo em curso de organização institucional, ou seja, algo maior do que apenas indícios – o *welfare state* brasileiro seria um caminho a ser trilhado.

Para Gomes (2006), dois pontos merecem ser considerados na constituição do *welfare*: a) a amplitude e o alcance dos benefícios sociais; e b) a participação efetiva da classe trabalhadora contra as consequências do funcionamento do sistema de acumulação capitalista. No Brasil e no México, a focalização das políticas na classe trabalhadora já não explicava a própria essência do *welfare state* e, ao mesmo tempo, dela também não poderia prescindir.

Com a intensificação do processo de industrialização da América Latina, a modernização em seu sentido inovador acabou reforçando as estruturas de subordinação e as dualidades e as heterogeneidades no mundo do trabalho. Enquanto a industrialização avançou

⁷⁶ Schneider (2013) aponta um longo período desenvolvimentista, que vai de 1930 a 1990 no Brasil. Não discordamos dessa posição, apenas delimitamos o desenvolvimentismo que se deu no período de maior concentração/criação das instituições de proteção ao trabalho.

à custa dos trabalhadores formais, grande parte da população ficou à margem desse processo, fadada ao desemprego, ao subemprego e ao trabalho informal, este último como condição de sobrevivência.

O Estado Novo, assim, significaria uma ditadura que promoveu mudanças institucionais importantes em prol da transformação do país em uma economia capitalista moderna. No entanto, é inegável que, quanto à ideia de *welfare state*, ficamos relegados a um apanhado de políticas públicas esparsas. Essa característica mudaria nas décadas de 70 e 80, quando os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados da área de bens e serviços sociais básicos substituíram o conjunto de políticas fragmentadas e socialmente seletivas para dar espaço às tendências universalizantes (AURELIANO; DRAIBE, 1989). Neste ponto, falamos em tendência porque, para dar seguimento à proteção dos direitos sociais do trabalho, mantemos o paradigma da formalização e da contribuição definida institucionalmente na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a), fundado no custeio tripartite, que já havia sido regulamentado na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934a).

A Carta Política de 1934, por exemplo, introduziu o custeio tripartite entre trabalhadores, empregadores e Estado e sua vinculação obrigatória ao sistema com gestão estatal. Contudo, a inconsistência/instabilidade das ideias de bem-estar social era notória no período. Vejamos que a Carta Política de 1937 não previu a participação do Estado no custeio do sistema, ou seja, o campo formal/descritivo dos direitos sociais integrava a Constituição, no seu aspecto formal (GOMES, 2006), mas com poucas realizações em termos de cobertura.

Na outra ponta da trajetória de construção do *welfare state* brasileiro – porque deixamos nosso ponto de partida na década de 1930 –, o Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1970, defendeu a necessidade de conjugar a política de emprego com a política de salários como estratégia para criar uma base de consumo de massa, reforçar o estímulo ao consumo e estimular a economia. Políticas de qualificação de mão de obra como instrumento de aumento da produtividade e da capacidade de geração e distribuição de renda foram lançadas com o objetivo de buscar um alargamento das fronteiras econômicas e do progresso social a partir da qualificação de recursos humanos de alto nível, a educação permanente. Também houve o treinamento da mão de obra qualificada de forma intensiva para os diferentes setores da atividade econômica, em articulação com os órgãos e as entidades já atuantes nesse campo, por meio do Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO) e de programas do SENAI e do SENAC (BRASIL, 1970).

As mudanças na conjuntura econômica internacional, ao final da década de 70, teriam decorrido do ajustamento neoliberal desencadeado pelos EUA. A política monetária e a

elevação das taxas de juros praticadas como estratégia para enfrentar a crise mundial do dólar e a crise da dívida externa, que parecia inevitável, além da crise do petróleo, provocaram uma onda de desequilíbrios na América Latina (PFEIFER, 2013).

O México enfrentaria a crise da moratória da dívida externa em 1982; logo em seguida, o Brasil se depararia com o financiamento da dívida externa e com os desequilíbrios da balança de pagamentos⁷⁷. As políticas de bem-estar perderam força e expressão e, como as demais políticas, também foram subordinadas às respostas do mercado, que não eram favoráveis.

No Brasil, o contexto de fragilidade das políticas sociais foi então revitalizado com a Constituição Federal de 1988, que inaugurou um novo período político no país e o retorno institucional da democracia. No entanto, os elementos da crise econômica e o curso da reforma do Estado, que vinham caminhando numa perspectiva neoliberal, criaram obstáculos para a aplicação dos preceitos da nova Constituição (GOMES, 2006).

Para os anos seguintes, as propostas de bem-estar social seriam modificadas para receber novos modelos de políticas de emprego – com foco na geração de emprego, trabalho e renda, no contexto do modelo de administração pública gerencial⁷⁸ (BRESSER-PEREIRA, 2001). Esse modelo foi protagonizado pela reforma administrativa de 1995, cuja estrutura institucional integrou as organizações sociais (organizações não estatais, autorizadas por lei) e as Organizações Não Governamentais – ONGs e OSCIPs. Esses três modelos, a partir dos anos 2000, passaram a atuar no impulsionamento das novas políticas de emprego no Brasil.

O México, desde a década de 1980, esteve alinhado ao Fundo Monetário Internacional e, em consequência, entrou em um processo de ajuste das finanças públicas para adequá-las ao capital internacional, iniciando uma reestruturação das instituições. Na legislação do trabalho, foram assumidos compromissos fundados em princípios neoliberais: “*productividad, flexibilidad, movilidad y polivalencia o multi-habilidad de la mano de obra*” (conforme o artigo 56 da iniciativa de reforma da *Ley Federal del Trabajo*).

⁷⁷ Na negociação da dívida externa, o então ministro da Fazenda, Bresser-Pereira, pediu que, em vez de financiamento com ajustamento, como propunham os bancos credores (mas não faziam a sua parte, o financiamento), o Brasil pudesse reduzir a dívida com ajustamento. Segundo ele, a redução da dívida sem ajustamento não passava de populismo que nada resolveria. Em dezembro de 1987, ele solicitou demissão, de forma definitiva, diante da recusa do presidente em aceitar as medidas de ajustamento fiscal, aumentando a receita e diminuindo a despesa (BRESSER-PEREIRA, 1988).

⁷⁸ Bresser-Pereira faz um giro sobre diferentes ciclos econômicos e políticos do Brasil. Segundo o autor, transitamos do regime político oligárquico para um regime democrático, passando pelo regime autoritário-modernizador de Getúlio Vargas e, depois, de Castelo Branco. Submetemos a administração patrimonialista do Estado sob o escrutínio crítico, para então iniciarmos sua substituição por uma administração pública burocrática, encerrando o século XX já em pleno desenvolvimento do modelo de administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A partir desses princípios foram formuladas as linhas básicas para as políticas sociais da década de 1990 em diante:

[...] 1) descentralización de funciones, de recursos fiscales y de programas públicos hacia los estados y municipios; 2) la privatización de los sistemas de seguridad social y sus respectivos esquemas de jubilación; 3) privatización¹⁴ de las empresas del sector paraestatal; 4) flexibilización laboral; 5) reforma de la legislación laboral (artículos 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo) en los marcos del neoliberalismo; 6) El control y flexibilización de los salarios; 7) una política de empleo acorde con los cuatro principios de la política neoliberal; y, 8) una política sindical restrictiva, desarticuladora y, en última instancia, destructiva (JIMENEZ; SALGADO; VÁZQUEZ, 2005, p. 33).

No final da década de 90, o México passou a conceder apoio financeiro para as instituições privadas, com o objetivo de fomentar novas pesquisas, estabelecendo espaço ao setor empresarial para definir as prioridades de investigação científica. O marco jurídico dessa iniciativa foi a *Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica* (MÉXICO, 1999). Em outras palavras, a produção de conhecimento tornou-se o instrumento das políticas neoliberais:

[...] II - Solamente las instituciones, universidades públicas y particulares, centros, laboratorios, empresas públicas y privadas y demás personas que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas que establece esta Ley podrán ser, mediante concurso, beneficiarios de los fondos a que se refiere este artículo y, por lo tanto, ejecutores de los proyectos que se realicen con recursos de esos fondos [...];

[...] III - La toma de decisiones, desde la determinación de políticas generales y presupuestales en materia de ciencia y tecnología hasta las orientaciones de asignación de recursos a proyectos específicos, se llevará a cabo con la participación de las comunidades científica, académica y tecnológica, y escuchando la opinión del sector empresarial [...] (MÉXICO, 1999, online).

Em 2002, quando organizado o *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)*, a medida foi ratificada⁷⁹: “Se invitará a formar parte de la Junta de Gobierno al Secretario General dos representantes del sector productivo [...]” (MÉXICO, 2002^a, online).

O México estabeleceu, entre 1988-1992, o *Proyecto de Capacitación de Mano de Obra*. Logo a seguir, sob o discurso da produtividade como eixo central das relações laborais e sociais⁸⁰, estabeleceu, entre 1993-1997, o *Proyecto de Modernización de los Mercados de*

⁷⁹ Formular e direcionar políticas e programas Nacionais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico orientada para o desenvolvimento econômico e social do país.

⁸⁰ Em 1994, o *Partido Acción Nacional (PAN)* apresentou ao *Senado de la República*, uma proposta de “*Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo*”, na qual propunham “*darle al patrón mayor apoyo legal para*

Trabajo e, entre 1997-2001, o *Programa de Modernización de los Mercados Laborales*. O *Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales* data de 1995-2000.

O México, tal com o Brasil, assentiu na integração da política econômica com a política social, interlocução que se observa com a criação dos programas de microcrédito produtivo e de seus respectivos fundos de custeios. No entanto, para dar conta das novas políticas de desenvolvimento econômico e social, a administração pública desses países já vinha sendo estruturada com ênfase no modelo gerencial, desde a década de 1990, como observado anteriormente.

1.7 Considerações

Nos séculos XVII e XVIII, quando do surgimento do Estado e das teorias contratualistas, os direitos individuais foram reconhecidos constitucionalmente, mas com o objetivo de justificar e legitimar a criação da figura estatal e de reforçar a supremacia do indivíduo sobre o Estado. Assim, os direitos fundamentais foram contrapostos ao Estado liberal e à lógica das constituições gestadas nesse modelo de Estado.

Quando as sociedades ingressaram no processo de industrialização (final do século XVIII), respeitando as particularidades dos processos de cada país, e se posicionaram para a necessidade de estruturação e realização dos direitos sociais, a conformação do mercado de trabalho, antes basicamente agrária, passou a ser industrial e urbana.

Como industrialização não ocorreu ao mesmo tempo nem com a mesma intensidade nos países europeus e em outras regiões menos desenvolvidas (países latino-americanos, africanos e asiáticos), os desafios foram múltiplos: vencer as dualidades da industrialização (as heterogeneidades do mercado de trabalho, um mercado tradicional e moderno coexistindo em um cenário de extrema desigualdade social); estabelecer estratégias para a delimitação dos núcleos de conteúdo dos direitos sociais e, a disseminação desses direitos – um processo inicial de estruturação do *welfare state* que, na Alemanha, teve grande influência da classe trabalhadora.

Para a América Latina, discussões sobre os direitos sociais exigiram o posicionamento da Constituição Mexicana (1917) como ponto de partida da origem do constitucionalismo social

buscar más productividad y más facilidad en la movilidad dentro de la empresa en el beneficio de las empresas: mayor movilidad, más flexibilidad para el manejo de los recursos humanos” (MÉXICO, 1995b, online).

e, a seguir, no lastro da Constituição de Weimar (1919), seguiu-se uma orientação possível para o campo das políticas de bem-estar social. No entanto, esses dois instrumentos eram de natureza principiológica e dariam a base e os fundamentos para a construção das legislações de proteção aos direitos laborais.

O nexos causal e ponto de partida para a edição da legislação que daria origem às ideias de *welfare state* na América Latina surgiu com a integração da legislação do acidente de trabalho tanto no Brasil quanto no México, especialmente devido à relação dessa legislação com a onda de movimentos sociais que a antecederam no cenário internacional. Assim, desde a perspectiva cronológica, foram relevantes para uma concepção de *welfare state* nos países latino-americanos⁸¹ as ideias transmitidas a partir de movimentos paradigmáticos em torno dos direitos sociais, dos quais destacamos: a Revolução Russa de 1917, as revoltas e movimentos populares e dos operários da Alemanha ao final da guerra; a Constituição Mexicana de 1917; a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919 e a normativa internacional quanto às relações de trabalho; a inserção do direito econômico e social na Constituição alemã de 1919 – Constituição de Weimar, paradigmática para a aceção dos direitos sociais⁸².

Esses fatos históricos delineiam as ideias de bem-estar social que seriam escritas do outro lado globo, e teriam não apenas influenciado, mas inspirado modelos de legislação trabalhista e, também, no contexto sindical do Brasil e do México. A classe operária, principalmente os ferroviários teriam sido centrais para a estrutura originária do bem-estar social no México, com a Carta de 1917, paradigmática para a América Latina e, sem estabelecer uma comparação, no Brasil tivemos a Lei Eloy Chaves, esboçando um processo ainda tênue de organização da Seguridade Social.

No recorte temporal da década de 1930 para a década de 1940, Brasil e México avançaram substancialmente em termos de adensamento da legislação trabalhista, ainda que mantendo uma diversidade de leis. No Brasil a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) recebeu muitas críticas, principalmente por parte do empresariado, que não tinha interesse em ver organizado o plano de proteção social dos trabalhadores.

No México, o governo de Cárdenas, com seu *Plan Sexagema*, buscou apoio no movimento operário, liberando a realização de greves e incentivando a criação de sindicatos,

⁸¹ Seguimos a cronologia adotada pelo professor Jorge Miranda (2011), que, em suas discussões sobre os direitos sociais, coloca a Constituição Mexicana como ponto de partida da origem do constitucionalismo social. Análise comparativa entre as Constituições Mexicanas e a de Weimar pode ser vista em Pinheiro (2006).

⁸² Consideramos a relevância da Constituição Mexicana de 1917 na transição para o Estado Social de Direitos. Para o autor, a Carta Política do México exerceu forte influência no processo, apesar de ter sido pouco estudada pela doutrina, à época, que lançou as lentes sobre a Constituição de Weimar.

uma interferência que, com o tempo, mitigaria a luta sindical no país. Foi também nesse período que o corporativismo mexicano iniciou sua trajetória moderna no campo do poder político; tivemos a criação da *Confederacion de Trabajadores Mexicanos* (CTM), que englobava diversos sindicatos, incorporou - a Central Geral dos Operários e Camponeses Mexicanos e outras centrais sindicais. O objetivo foi promover a organização e a unificação das entidades sindicais nessas corporações, em uma espécie de barganha de poder. Desde o campo do poder político essas corporações se integraram em espaços políticos importantes nas instituições sociais contemporâneas, como o IMSS e a CONSAR (falamos sobre o tema no capítulo sobre a organização da Seguridade Social mexicana).

No centro de sua atuação nacionalista, o cardenismo buscou a nacionalização das riquezas do subsolo do mexicano, passando o Estado a controlar a exploração do Petróleo por meio da PEMEX (Petróleos Mexicanos), e nacionalizou os *ferrocarrilles*. Foi o momento da retórica do comprometimento com os direitos do trabalhador; no qual a garantia aos direitos trabalhistas era um atrativo para avançar no coletivo social, alijado do cenário político nacional e com pouco espaço para atuação sindical.

No Brasil, com Vargas, temos o Estado promotor e produtor, o desenho de uma política de industrialização realizada com o aporte do capital internacional. Uma visão desenvolvimentista para fazer frente à expansão do comércio mundial, do sistema de crédito internacional⁸³ e da estagnação das exportações. Getúlio Vargas vai comandar o país de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Na primeira fase de seu governo, basicamente, teremos a organização da legislação trabalhista e um aceno para a sustentação do processo de desenvolvimento do setor industrial: o trabalhador foi integrado nesse contexto assimétrico de ganho social e ganho econômico.

Entre 1950 até 1960, no México, década conhecido como desenvolvimento estabilizador – ou milagre mexicano –, a política econômica voltou-se para a consolidação do processo de industrialização, com forte controle sobre os sindicatos e redução do poder de barganha exercido pelo coletivo social. Foi um período propício para a aproximação das corporações patronais e empresarias de com o ambiente político.

Nos anos 1970, o modelo de substituição de importações mexicano apresentou sinais de esgotamento, problema que o Brasil já enfrentava desde a década anterior. Devido às

⁸³ O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos vinte e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos sessenta. A industrialização realizou-se com a substituição dos bens anteriormente importados, enquanto que as exportações permaneciam relativamente estagnadas (BRESSER-PEREIRA, 1973).

dificuldades para transpor as barreiras tecnológicas e ao baixo consumo interno de bens duráveis, o governo do México intensificou a abertura do mercado às empresas transnacionais, o que representou aumento substancial do fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) para a economia mexicana. Essa configuração impactou o modelo de economia do país, levando à crise financeira da década seguinte, decorrente da dívida externa. Lembramos que no México predominava a concentração de empresas nas mãos de poucas famílias de influência. Muitas dessas empresas aproveitariam o processo de privatização que viria dos anos seguintes para sobreviver à crise econômica e, posteriormente, internacionalizaram-se.

A concentração de empresas familiares e de poder econômico conformaria um processo de hegemonia, uma simbiose entre o poder econômico das empresas e o poder político. Posteriormente, vemos esse elemento influenciando os mercados originados a partir de setores estratégicos do Estado, por exemplo, com o surgimento dos fundos de pensão, cujo marco temporal é a década de 1990. Em relação à estrutura de proteção social que se organiza a partir do processo de liberalização econômica, as influências são profundas, principalmente em torno da privatização dos sistemas de Previdência Social na América Latina.

No âmbito político, o neoliberalismo e a ideologia contrária ao *welfare state* foram reforçados pelos governos de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margaret Thatcher, na Inglaterra, na passagem da década de 1970 para 1980. Ambos eram defensores das classes capitalistas e contrários aos anseios dos trabalhadores e das conquistas do *welfare state* americano e inglês.

Ocorre que na América Latina, de modo geral, o modelo de bem-estar social ainda estava em construção, e tanto Brasil quanto México detinham um conjunto de políticas sociais esparsas. Da década de 1990 em diante, no México, o sistema de seguridade iniciou seu processo de privatização. Diferentemente, o Brasil não aderiu às mudanças paramétricas e de contribuição sugeridas pelo Banco Mundial a partir de 1994.

O Estado Novo, assim, significaria uma ditadura que promoveu mudanças institucionais importantes, em prol da transformação do país em uma economia capitalista moderna. No entanto, é inegável que, quanto à ideia de *welfare state*, o país ficou relegado a um apanhado de políticas públicas, muitas desconectadas das realidades que enfrentavam os trabalhadores – formais e informais.

Nas décadas de 70 e 80, os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados da área de bens e serviços sociais básicos substituíram o conjunto de políticas fragmentadas e socialmente seletivas para dar espaço às tendências universalizantes. Nesse ponto, pode-se falar em tendência, porque, para dar seguimento à proteção dos direitos sociais do trabalho, foi

mantido o paradigma da formalização e da contribuição definida institucionalmente na CF/1988, fundado no custeio tripartite, regulamentado na Constituição de 1934.

Na década de 1980, as políticas de bem-estar perderam força e expressão. Como as demais políticas, as políticas sociais também estiveram subordinadas às respostas do mercado. No Brasil, o contexto de fragilidade das políticas sociais foi revitalizado com a Constituição Federal de 1988, que inaugurou um novo período político no país e o retorno institucional da democracia.

O México, desde a década de 1980, esteve alinhado ao Fundo Monetário Internacional e, como consequência, entrou em um processo de ajuste das finanças públicas para adequá-las ao capital internacional, iniciando então uma reestruturação das instituições. Na legislação do trabalho, foram assumidos compromissos fundados em princípios neoliberais – “*productividad, flexibilidad, movilidad y polivalencia o multi-habilidad de la mano de obra*”, conforme descreveu o artigo 56 da iniciativa de reforma da *Ley federal del Trabajo* (MÉXICO, 1995). A partir desses princípios foram formulados os lineamentos básicos para as políticas sociais da década de 1990 em diante, pautados na descentralização de funções, de recursos fiscais e de programas públicos, na privatização dos sistemas de seguridade social e seus respectivos esquemas de aposentadorias.

Nos anos seguintes, as propostas de bem-estar social na América Latina seriam modificadas para receber novos modelos de políticas do mercado de trabalho – com foco na geração de emprego, trabalho e renda, no contexto do modelo de administração pública gerencial. A relação entre essas políticas de bem-estar social foi ressignificada – do paradigma da proteção social do trabalhador, a partir da formalização, para a emancipação pela geração de renda, fomentada pelo Estado com vistas a promover a produtividade em setores potencialmente viáveis.

Da condição de pobreza estabeleceu o público-alvo dos programas, contudo, houve uma constrição das ideias de bem-estar social em relação às políticas ativas de geração de emprego, trabalho e renda: o sujeito, para ser amparado, deveria demonstrar aptidão para empreender e, somente então, intentar o processo de formalização ou de regularização do negócio⁸⁴.

⁸⁴ À exceção do PROGER, no Brasil, que não adota essa exigência.

2 WELFARE STATE E CAPITALISMO HIERÁRQUICO

2.1 Variedades de Capitalismo – VoC

A corrente teórica da VoC amolda-se como uma das vertentes do “*comparative capitalism*” (DEEG; JACKSON, 2008). A construção de seu campo teórico teve início ainda na década de 1990, com os estudos de Peter Hall e David Soskice (2001), que consolidaram um campo teórico próprio para o estudo sobre sistemas capitalistas, com ênfase na atuação das instituições, especialmente, nas relações das firmas com outros atores institucionais.

Destacamos alguns pontos característicos que ajudam a organizar metodologicamente a teoria e que orientam as pesquisas da Economia Política. O primeiro ponto considera a diversidade de objetos empíricos, outras realidades nacionais e outros modelos de economias de mercado, ou seja, além do paradigma da economia liberal de mercado há outros mercados possíveis a serem explorados pelos pesquisadores. O segundo refere-se à operacionalidade da teoria e a seus pressupostos teórico-metodológicos para avançar na abordagem; assim, ao deslocar a firma para o centro dos debates, outras variáveis explicativas podem ser exploradas comparativamente. Por fim, ao entender as firmas como atores institucionais, suas formas de atuar acabam delimitando um corpo identitário, com diferentes ambientes institucionais e mecanismos de inter-relacionamento e de coordenação com as esferas de relacionamento, em uma concertação interna e externa.

Alguns requisitos foram destacados na abordagem: a complementaridade, como um conceito significativo, deve estar aberta ao fato de que as instituições tendem a ser controladas por diferentes elites com diferentes interesses e, especialmente, com suas próprias ideias sobre qual instituição deve ser ajustada para melhorar o funcionamento do outro.

O particularismo de domínios funcionais e de elites institucionais passará a ser reconhecido como uma condição empírica que deve ser superada para que haja complementaridade. Isso requer mecanismos próprios de controle e de monitoramento.

Outro ponto é que a complementaridade deve permitir diversidade histórica e contingências políticas; logo, a busca pela complementaridade só pode ser parcial e fundada nas possibilidades reais. A complementaridade deve implicar ajustes das instituições para torná-las mais produtivas e mais complementares. Então, o processo de ajuste deve ser concebido, em grande parte, de baixo para cima, a partir da base. Por exemplo, um regime de produção

eficiente depende da criatividade schumpeteriana e das condições hayekianas de distribuição inteligente.

No âmbito da Economia Política comparada, a VoC, originalmente, enfoca os modelos de economias dos países desenvolvidos da Europa da década de 1990, quando a região consolidou as mudanças nas estruturas econômicas decorrentes da implementação da União Europeia⁸⁵.

A abordagem introduziu um novo campo teórico-metodológico, baseando-se em dois tipos ideais de economias políticas nacionais, a Economia de Mercado Liberal (LME) e a Economia de Mercado Coordenado (CME). Conformou-se o binômio comparativo LME-CME, cujo objeto central de análise são as diferentes formas de coordenação utilizadas na solução dos problemas que surgem nos diferentes domínios de coordenação, sob uma performance relacional (HALL; SOSKICE, 2001).

Hall e Soskice (2001) estudam e definem seis economias de mercado liberais (LMEs): Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos. Os autores detalham os Estados Unidos como tipo ideal paradigmático⁸⁶ da LME. Definem também doze economias de mercado coordenadas (CMEs): Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Alemanha, Japão, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, e Alemanha. Esta última é considerada paradigma de economia de mercado coordenada. Em suas análises, os autores não pressupõem a supremacia de um modelo sobre outro, mas importam as estratégias de coordenação e comportamento dessas economias em relação aos mercados nacionais e internacionais.

Para Hall e Soskice (2001), as economias nacionais são marcadas por diferentes capacidades de inovação, sendo que, para as LMEs, a inovação radical é indicada como ideal. No caso das CMEs, a inovação incremental é prevalente. Outro ponto diferencial dos modelos ideais são os padrões de desempenho de cada economia. Hall e Soskice (2001) reforçam essa diferença básica entre os tipos polares de economia nacional, enfatizando a consolidação dentro de cada uma das economias, de complementaridades institucionais como resultados de vantagens comparativas institucionais.

Para a abordagem teórica, as economias liberais de mercado (LME) ou economias de mercado de capital, como a economia liberal dos Estados Unidos da América, são representadas

85 O processo de formação dos blocos regionais contemporâneos coincide com o desenvolvimento dos processos de integração econômica, cujo primeiro exemplo bem-sucedido foi o Mercado Comum Europeu, criado pelo Tratado de Roma de 1957, convertido depois em Comunidade Europeia e, posteriormente, em 1992, em União Europeia, nesta última implantando a moeda única. Esse foi um dos mais expressivos movimentos de integração econômica, que reuniu entidades de natureza política diversa e realidades econômicas diferenciadas entre si. Outros blocos regionais contemporâneos, além da União Europeia, são o MERCOSUL e o NAFTA.

⁸⁶ Sobre a questão de tipo ideal em VoC, consultar Crouch (2005a).

são caracterizadas pela predominância de um mercado de trabalho fluido, com baixo grau de regulamentação por parte do Estado. A regulamentação é mínima; a coordenação das atividades econômicas é realizada, prioritariamente, por meio da hierarquia interna das empresas e dos arranjos competitivos de mercado, sendo que a formação de preços é exclusivamente ditada pelo mercado; as variações de preços relativos têm papel central no equilíbrio entre a oferta e a demanda.

Nas Economias de Mercado Coordenadas (EMCs), representadas pela Alemanha, países escandinavos e Japão, predominam relações não mercantis de colaboração e de compromisso entre empresas e demais agentes econômicos. O vínculo de colaboração ou compromisso faz com que as empresas se comportem de modo diferenciado, a depender dos incentivos e das restrições, o que resulta em diferentes padrões de investimentos. O equilíbrio e o sucesso decorrem da interação estratégica da empresa, com seus mecanismos de coordenação, diferentemente dos mecanismos de regulação dos mercados (HALL; SOSKICE, 2001).

Essa dinâmica sumariza a premissa básica da abordagem teórica de Hall e Soskice (2001), segundo a qual os diferentes ambientes institucionais criam diferentes incentivos para os agentes econômicos e conduzem a políticas e resultados econômicos também diferentes. Para a VoC, as políticas públicas são igualmente afetadas pelas características do ambiente institucional criado.

A proposta dos autores, no entanto, não foi a de estabelecer uma classificação dos países com base em dois tipos distintos de capitalismo⁸⁷; tampouco propõem uma teoria da mudança institucional, em que pese não ignorarem as possibilidades de mudança das instituições (AMABLE; PALOMBARINI, 2008). A VoC enfoca os mecanismos de coordenação como elementos diferenciadores das economias nacionais; portanto, moduladores de blocos distintos de economias capitalistas, demonstrando como as estratégias, as políticas e as instituições⁸⁸ corporativas de cada nação podem avançar no sentido de obter respostas aos desafios que enfrentam (HALL; SOSKICE, 2001) desde seus processos de coordenação firmocêntrica e das relações com outros atores institucionais. Assim, frisamos, os autores delimitam o campo de abordagem da firma, enquanto ator institucional, atuando em ambientes institucionais, com outros atores institucionais em diferentes esferas ou domínio de coordenação⁸⁹.

⁸⁷ A maioria dos tipos teóricos sobre diversidade de capitalismo se baseia em dois modelos, sendo que em quase todos os estudos um é sempre o da economia de mercado liberal (CROUCH, 2005a).

⁸⁸ Considerando-se a importância das instituições como atores centrais da estruturação do capitalismo contemporâneo – como Granovetter (1985) afirma, “*institutions matter*” – ressalta-se que a ênfase da VoC recai sobre os mecanismos de governança corporativa e, nesse sentido, enfoca os mecanismos de coordenação como elementos diferenciadores das economias nacionais.

⁸⁹ Para limitações da VoC e críticas a partir de autores da própria VoC, ver Hancké (2006).

Metodologicamente, a abordagem da VoC busca entender a interação da empresa com fornecedores, clientes, trabalhadores, associações empresariais e governos como eixo em torno do qual o capitalismo possui suas variedades. O enfoque está na relação estabelecida entre os mecanismos de coordenação e a eficiência do desempenho econômico⁹⁰ global das empresas, baseando-se numa ideia de coerência institucional⁹¹, elemento balizador do desempenho dos sistemas de coordenação das economias de mercado (HALL; SOSKICE, 2001). Posteriormente, os argumentos que tratam a VoC desde o seu aspecto estático e funcional são rebatidos por Hancké, Rhodes e Thatcher (2007), que, em defesa da abordagem, introduzem outras tipologias de economias, plasmando para a VoC aspectos mais experimentais do capitalismo contemporâneo.

Hall e Soskice (2001) definem os tipos ideais de variedades de capitalismo, as Economias Liberais de Mercado (LME) e as Economias de Mercado Coordenadas (CME), a partir de um conjunto de características identificadas nos diferentes domínios ou esferas de coordenação dessas economias⁹². Sua principal tese é que as economias políticas tendem a ser caracterizadas por “complementaridades institucionais”, sendo que uma complementaridade existe quando a presença (eficiência) de uma instituição aumenta os retornos (eficiência) de outra instituição. Afirmam os autores: “Quando dizemos que uma prática institucional aumenta a eficiência de outra, isso significa que a sua presença aumenta os retornos disponíveis a partir da utilização da outra prática institucional”⁹³ (HALL; SOSKICE, 2001, p. 17, tradução nossa). Streeck (2010) explica que as primeiras abordagens da VoC eram estáticas e funcionalistas. Uma renovação recente da abordagem, baseando-se em uma leitura mais política das dinâmicas das economias políticas capitalistas, com ênfase na contingência, no poder, na contestação, na fragilidade das coalizões políticas e sustentando a construção institucional

⁹⁰ Seguimos a lógica de que vários tipos de instituições numa economia de mercado podem fazer tão bem quanto (não necessariamente melhor) que um mercado puro. E que é possível atingir ou coexistir altos níveis de desempenho econômico agregados a ganhos sociais efetivos, por exemplo, uma distribuição de renda relativamente igualitária (COATES, 2001). Com isso, mantemos a abordagem de coerência das instituições nas diferentes variedades de capitalismo.

⁹¹ Kenworthy (2005) explica que, entre os vários precedentes da literatura comparativa de economia política para a noção de que a coerência institucional afeta o desempenho econômico nacional, o mais conhecido é o argumento de Lange e Garrett (1985) sobre a interação entre força de trabalho e partidarismo do governo. Estes sugerem que os sindicatos fortes e centralização salarial geram rápido crescimento econômico quando combinado com o governo de esquerda; e que sindicatos fracos e descentralizados e a fixação de salários também gera crescimento rápido quando associada ao governo de direita. Na mesma ordem, de arranjos “incoerentes” – sindicato forte com o governo direitista e fraco o governo esquerdista –, previa-se que produzisse um crescimento mais lento.

⁹² As esferas de coordenação são abordadas oportunamente: a) *industrial relations (bargaining over wages and working conditions)*; b) *vocational training and education*; c) *corporate governance (relations between firms and their investors)*; d) *inter-firm relations (between firms and their suppliers, clients and competitors)*; e) *relations with employees (information-sharing, work effort incentives)* (HALL; SOSKICE, 2001).

⁹³ No original: “When we say that one institutional practice enhances the efficiency of another, this means that its presence increases the returns available from using the other institutional practice”.

(STREECK, 2010), permitiu aos atores maior espaço para reavaliarem seus interesses na mudança institucional (HALL; THELEN 2009), tornando-a menos funcionalista e mais experimental. Segundo o autor, sempre houve diferenças internas dentro da literatura da VoC. Ademais, complementa que, mesmo em sua formulação original, a abordagem permitiu estabelecer convergências entre as variedades do capitalismo, por exemplo, as variedades CMEs podem ser mais facilmente desregulamentadas do que uma LME vir a desenvolver mecanismos de coordenação.

a) Arquitetura da VoC

A arquitetura da VoC assenta-se em três conceitos fundamentais: a noção de complementaridade institucional; a dependência da trajetória (*path dependence*); e a ideia de coordenação (esta última analisado sob cinco aspectos distintos). Outro ponto fundamental é a posição que as firmas ocupam na teoria, uma vez que se situam como atores institucionais centrais, o que, conseqüentemente, causa um desvio do eixo da clássica interpretação do papel do Estado nas abordagens institucionalistas.

b) O papel das instituições

Em Hall e Soskice (2001), as instituições assumem um caráter de agências de socialização, capazes de definir normas e condutas por meio das quais estabelecem uma matriz de sanções formais e de incentivos que vincula os comportamentos em cada esfera de coordenação. Assim, ao mesmo tempo em que são fonte de poder⁹⁴ para atores institucionais específicos, as instituições conferem previsibilidade aos comportamentos desses atores. Se, por um lado, os atores institucionais que atuam nas economias nacionais contemporâneas são importantes, a arquitetura institucional dessas economias, com suas respectivas instituições de governança, são fundamentais nas configurações de seus processos econômicos, especialmente em suas relações com o trabalho social⁹⁵. Para a coordenação, o desafio é se tornar cada vez mais estratégica, à medida que os mercados se expandem e se globalizam.

⁹⁴ O poder político em Schneider acaba sendo definido a partir do poder econômico.

⁹⁵ Nesse sentido, Granovetter (1985) aponta que “uma característica importante da abordagem das Variedades de Capitalismo, de modo geral, está na suposição de que a atividade econômica é socialmente **incorporada**”. No mesmo sentido, Hollingworth e Boyer (1997, p. 266, grifo nosso) explicam que “as atividades econômicas **moldadas pelo próprio sistema social de produção**, que, por sua vez, dita seus fundamentos, sua organização e sua estrutura; sua contingência técnica e material; vinculadas a regras e normas específicas”.

Segundo Ebbinghaus e Manow (2001), o panorama institucional é “relativamente inerte”, cabendo aos agentes econômicos atuarem e escolherem certas estratégias em vez de outras⁹⁶. Assim, as instituições estabelecem relações de complementaridades estratégicas, o que corrobora a ideia do equilíbrio e do reforço mútuo das instituições na eficiência da complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001).

Sobre os equilíbrios institucionais, Ebbinghaus e Manow (2001) falam que as relações de complementaridade podem ser úteis na identificação de equilíbrios institucionais, que coexistem e coevoluem no tempo e no espaço, ou seja, compõem a própria história de mudança das instituições. Ainda segundo os autores, ao olharem para o sistema social de produção, as abordagens contemporâneas de Variedades de Capitalismo adotam uma perspectiva interdisciplinar, com percepções no campo da teoria organizacional, da sociologia do trabalho e das relações de produção. Logo, a visão clássica, antes centrada estritamente na relação capitalista em seu sentido estrito, dá lugar a estudos focados nos sistemas de negociação corporativista (*corporatist bargaining*) e nos sistemas de produção específicos, permitindo uma abordagem mais ampla das instituições e das estruturas de governança mais gerais do capitalismo contemporâneo. Por exemplo, uma análise das complementaridades desde os sistemas particulares de proteção social, a fim de verificar como esses sistemas influenciam um sistema nacional de produção, pode esclarecer a relação da economia nacional com as ideias de bem-estar social. (EBBINGHAUS; MANOW, 2001).

Para Ebbinghaus e Manow (2001, p. 1, tradução nossa), é possível que a maioria das instituições – “tradições jurídicas e padrões, treinamento vocacional, sistemas financeiros, sistemas nacionais de inovação e regimes monetários” entre outras – indique, em primeiro momento, uma fraca ligação com o sistema social de produção de uma dada economia. No entanto, os estudos mais recentes têm demonstrado como complementaridades estratégicas específicas podem fornecer aos sistemas econômicos nacionais restrições benéficas (STREECK, 2010) que poderiam se revelar como vantagens competitivas institucionais.

Para a VoC, importa a condição de formalidade das instituições (MARCH; OLSEN, 1989). Contudo, é importante destacar que existem “camadas adicionais de instituições políticas e jurídicas independentes do Estado, que o complementam”, mas não o substituem (COHEN, 2003, p. 423), daí a relevância de uma interpretação mais extensiva do conceito de instituição⁹⁷

⁹⁶ Para a teoria dos jogos, a melhor estratégia está em buscar os melhores resultados. A aplicação na economia pode ser encontrada em Gibbons (1992).

⁹⁷ Em March e Olsen (1989), as instituições formais podem definir e influenciar comportamentos. Já em Calvert e Johnson (1998), esse formalismo não é considerado necessário para uma definição de instituição. Assim, inclusive,

(CALVERT; JOHNSON, 1998). Portanto, a visão de que as instituições são puramente fatores que restringem a ação – o dever ser que decorre da força da lei, pressupondo a aplicação de sanções – não se adequa à teoria, que carece de uma concepção mais ampla. As instituições aqui consideradas podem variar desde regulamentos derivados da lei a procedimentos organizacionais e/ou práticas mais informais, de caráter convencional (NORTH, 1990), como a expectativa de que as empresas ofereçam treinamentos, capacitações, entre outras possibilidades (HALL; THELEN, 2006).

c) O papel das firmas na VoC

Para os autores da VoC, as firmas⁹⁸ ocupam papel central nas economias nacionais, de modo que esses atores precisam resolver estrategicamente problemas de coordenação considerados cruciais para o desenvolvimento de suas competências específicas (HALL; SOSKICE, 2001).

As firmas são a unidade fundamental em uma economia capitalista predisposta a choques econômicos (HALL; SOSKICE, 2001) e desempenham papel estratégico nas performances das economias nacionais. No entanto, os autores não apenas se interessam pelas firmas como atores individuais, mas em um contexto de inter-relações dinâmicas.

Amable e Palombarini (2008) apontam que tal especificidade da teoria incorre em implicações nas esferas de coordenação: primeiro, no que diz respeito à centralidade das firmas e segundo, quanto ao papel reservado ao Estado enquanto ator interacional. Assim, os autores explicam que tornar as firmas atores centrais da teoria implica dizer que os conflitos que surgem internamente – intrafirma – devem ser solucionados antes mesmo dos problemas de coordenação de relações externas da firma com outros agentes. Nesse contexto, os objetivos de outros agentes (em particular dos trabalhadores) ficam condicionados aos compromissos contraídos com a firma, de modo que as expectativas e as demandas dos trabalhadores no campo da mudança institucional são tomadas a partir da relação desses atores com a firma. E, teoricamente, seria impossível analisar processos de mudança institucional que não ocorram no nível da empresa ou que envolvam demandas sociais não diretamente a ela relacionadas.

os movimentos sociais, e até mesmo as ações desorganizadas e politicamente relevantes dos cidadãos na sociedade, podem ter aceção de instituição.

⁹⁸ A expressão “firma” é utilizada na mesma aceção de empresa, ou de administração ou de corporação (AMABLE; PALOMBARINI, 2008). Com isso, situamos os polos da atuação dos atores institucionais desde a relação de governança, de um lado, e, do outro lado, as demais instituições, por exemplo, os sindicatos de trabalhadores e as organizações patronais.

Para Amable e Palombarini (2008), o papel do Estado na VoC acaba negligenciado, mesmo considerando a sua atuação na designação das instituições, isto é, há uma sobreposição da capacidade da firma à do Estado de impor regras aos agentes.

No entanto, seguimos observando que não se trata de uma colocação do Estado em posição secundária, em termos de poder de decisão, mas uma redefinição de sua atuação⁹⁹ como ator institucional. Para a VoC, o Estado importa, mas sob outro ângulo. O “Estado é uma instituição decisiva ao *enforcement* dos elementos que compõem o ambiente em que tal operação se realiza, qualquer que seja a variedade de capitalismo”, mesmo nas formas liberais de mercado¹⁰⁰ (DELGADO *et al.*, 2010, p. 963).

A abordagem centrada na firma estabelece uma relação causal em que as estratégias são elaboradas em função da estrutura, o que dá margem a uma variedade de comportamentos coerentes ou não com os modos de coordenação de mercado ou via interação estratégica com sindicatos, intermediação financeira, entre outros (HALL; SOSKICE, 2001; HALL; GINGERICH, 2004).

Sob tais aspectos e argumentos, os autores apontam que são as relações que determinam se uma economia política é ou não coordenada ou se é ou não uma economia de mercado liberal. A economia de mercado coordenada (CME) caracteriza-se por relações não mercantis, de colaboração e de compromissos das empresas. As formas liberais de mercado são mais sensíveis aos incentivos financeiros e aos mecanismos de inovação radical, enquanto, nas formas coordenadas, predomina a inovação incremental.

Nas CMEs, a presença de associações fortes assegura a lealdade entre os parceiros e garante a unidade de ação. Nesse modelo, a cooperação favorece a coordenação da empresa e diminui o impacto sobre os custos, de modo que o ambiente da firma é favorecido pela confiança dos negócios. Na economia de mercado liberal (LME), a força das relações está competitividade, na contratação formal e na lei da oferta e da demanda (HALL; SOSKICE, 2001; HALL; GINGERICH, 2004).

d) Esferas ou domínios de coordenação

⁹⁹ *The capacity of the State to impose rules on agents, based on the monopoly of legitimate violence, is neglected. This implies that the will of some agents to impose rules on other agents through the State is neglected as well* (AMABLE; PALOMBARINI, 2008, p. 126-127).

¹⁰⁰ Delegado *et al.* (2008) desenvolvem uma abordagem sobre a Variedades de Capitalismo e a Política Industrial nos EUA, na Alemanha, na Espanha, na Coreia, na Argentina, no México e no Brasil (1998-2008).

Na estruturação do modelo analítico, o núcleo da VoC divide-se em dois elementos fundamentais: complementaridades e “sistema de coordenação”. Como a firma está no centro da análise, sob um ponto de vista relacional, esse ator protagoniza o desenvolvimento de competências, habilidades e capacidades para lidar com outros subsistemas institucionais – aqui, considerando a forma de governar o capital, o trabalho e os mercados (HALL; SOSKICE, 2001). De modo sucinto, podemos pensar em estratégias de coordenação dos subsistemas institucionais, cujos processos resultam em complementaridades que podem ser positivas ou negativas (SCHNEIDER, 2009), nas economias nacionais, a depender dos mecanismos e estratégias adotados.

Iniciamos nosso estudo pelas esferas de coordenação que, para os autores, possuem especificidades que condicionam a formação das diferentes variedades de capitalismo. Para Hall e Soskice (2001), o que define as diferentes variedades de capitalismo (VoC) são as diferentes estratégias de coordenação que as economias nacionais desenvolvem desde domínios institucionais específicos ou esferas de coordenação. A capacidade de coordenação decorre da abrangência das instituições, de alcance nacional, já que estamos tratando de economias nacionais, países que atuam fisicamente desde seus respectivos espaços soberanos, mas que estabelecem relações além de suas fronteiras, em uma lógica de globalização das economias e de mundialização do capital financeiro.

As capacidades da empresa, por sua vez, dependem da qualidade das relações construídas com atores nos ambientes internos e externos (no micro e no macroambiente econômico), de modo que os problemas desses atores são fundamentalmente de coordenação. O sucesso e a prosperidade de uma empresa dependerão, assim, basicamente, da habilidade da firma para coordenar eficientemente essas relações com os variados atores (SCHNEIDER, 2013). Hall e Soskice (2001) selecionam um conjunto de cinco esferas ou domínios de coordenação, considerados essenciais na configuração das duas tipologias ideais de capitalismo:

- a) Governança corporativa e finanças (*corporate governance: relations between firms and their investors*): na qual são definidas as formas de acesso aos financiamentos e as garantias de retorno para os investimentos;
- b) Presença de relações industriais (*industrial relations: bargaining over wages and working conditions*): são, basicamente, as relações entre os atores institucionais – firma, sindicato, governo. Nesta dimensão, são estabelecidas a forma de representação coletiva dos interesses da firma com sindicatos e governos e as condições de trabalho, especialmente do chão de fábrica;

- c) Treinamento vocacional ou treinamento da mão de obra e educação (*vocational training and education*): coordenação de problemas decorrentes dos sistemas de educação e treinamento da mão de obra, cuja finalidade é tanto assegurar as habilidades necessárias aos trabalhadores no desempenho das atividades das firmas quanto definir os tipos de treinamento para cada esfera;
- d) Relações interfirmas (*inter-firm relations – between firms and their suppliers, clients and competitors*): estabelecidas entre a firma e outras empresas e seus fornecedores, clientes e concorrentes, nelas são construídas as estratégias de coordenação para lidar com clientes, fornecedores e parceiros, a fim de assegurar certo grau de estabilidade na relação da demanda e da oferta de insumos. Nesta esfera, podemos mencionar as facilidades derivadas do acesso às tecnologias, a minimização dos riscos decorrentes da repartição da informação, mais sensível, por exemplo, quando as firmas adotam o modelo estratégico de parceria empresarial¹⁰¹ na forma de *joint-ventures*;
- e) Relações com os empregados (*relations with employees (information-sharing, work effort incentives)*): as demandas desta esfera de coordenação visam assegurar o bom desempenho das firmas, tarefa que exige a identificação e a adoção de competências e habilidades mais adequadas da mão de obra e, ainda, a cooperação dos empregados nas suas atividades.

Esses domínios, teoricamente, são categorias relacionais que conformam um conjunto de competências. O ponto distintivo de cada variedade de capitalismo está na forma como as economias nacionais lidam com os problemas de coordenação que surgem nesses ambientes, ou seja, como esses atores institucionais articulam as esferas de coordenação para solucionar os problemas de cada domínio¹⁰².

Metodologicamente, o ambiente institucional é caracterizado por incentivos e restrições, condição que resulta em contingências para os diferentes domínios de coordenação. Outro elemento fundamental da VoC é a relação de complementaridades institucionais, que emergem

¹⁰¹ As alianças estratégicas representam uma conformação organizacional por meio da qual as empresas, deliberadamente, decidem empreender um projeto comum de modo a se fortalecerem mutuamente no mercado no qual estão inseridas, como concorrentes ou não, com o objetivo de prover vantagens comparativas (TEECE, 1992). São modelos de alianças estratégicas: parcerias, consórcios, integração vertical, *cluster*, acordos cooperativos, *franchising*, organização virtual, integração horizontal, redes empresariais flexíveis, *joint-ventures*, entre outros. Sobre *joint-ventures*, Freeman e Hagedoorn (1995) e Lorange e Roos (1996) os interpretam como tipo de aliança estratégica, mas, na literatura, nem todos aceitam essa classificação (KLOTZE, 2002). Adotamos a acepção de *joint-ventures* como sendo um tipo de aliança estratégica comum na variedade hierárquica de capitalismo (SCHNEIDER, 2009).

¹⁰² Hall e Soskice (2001) delimitam os cinco mais importantes domínios institucionais, o que não exaure outras esferas de coordenação das firmas.

como verdadeiros indicadores de eficiência ou de harmonização dos conflitos nas esferas de coordenação. Nesse sentido, quanto mais complementares são as instituições, melhor ou mais bem-sucedido o desempenho econômico da economia política nacional em questão (HALL; SOSKICE, 2001; AMABLE, 2003).

Podemos entender as complementaridades como consequências das particularidades desses processos. Pensando cada esfera ou domínio de coordenação com seus respectivos problemas, a eficiência de um determinado domínio está diretamente ligada à eficiência da instituição ou das instituições ali presentes, ou seja, da coerência do aninhamento institucional (HOLLINGSWORTH; BOYER, 1997) de cada economia nacional.

Podemos entender que as causalidades¹⁰³ das complementaridades que se originam nas diferentes esferas de coordenação decorrem das estratégias implementadas tanto no ambiente interno da firma, desde as relações estabelecidas entre os domínios de uma economia política nacional, quanto com atores externos, uma vez que a firma atua para além de suas fronteiras, *vis a vis* a instalação de multinacionais (MNCs) em vários países.

As esferas de coordenação lidam com uma diversidade de instituições, tanto em razão da quantidade quanto em relação aos aspectos funcionais desses atores, criando um ambiente complexo por natureza. O desafio da coordenação é saber lidar com a multiplicidade de instituições¹⁰⁴ presentes nas economias políticas nacionais, “muitas das quais aninhadas dentro de outras” (HALL; SOSKICE, 2001, p. 21), fazendo com que os efeitos da interação institucional sofridos por uma instituição sejam simultaneamente impulsionados para múltiplas instituições, muitas vezes em diferentes esferas da economia nacional¹⁰⁵. Dessa dinâmica sobressai a tarefa de coordenar/harmonizar¹⁰⁶ os problemas que surgem nesses domínios.

Duas teorias tentam explicar a origem das complementaridades. Segundo Amable (2003), elas surgem quando duas ou mais instituições se alinham e reforçam os incentivos das

¹⁰³ Para Hollingsworth e Boyer (1997), existe uma “causalidade multifacetada” quando há o entrelaçamento de diferentes e múltiplos níveis espaciais (região subnacional, nação, zona ou bloco, economia global) e uma pluralidade de instituições envolvidas nos processos de mudança institucional.

¹⁰⁴ A ideia do aninhamento das instituições foi inicialmente descrita por Hollingsworth e Boyer (1997) e traz a metáfora do ninho. Descreve a complexidade dos arranjos institucionais, em lugar do enraizamento nacional (*the embeddedness hypothesis*) de Mark Granovetter, que teria marcado as discussões precedentes da Sociologia Econômica.

¹⁰⁵ Segundo os autores, estes não se filiam à abordagem da “lógica da adequação” das instituições, na qual a ação pode influenciar/definir o comportamento visto como apropriado para o empreendimento, tampouco à abordagem das instituições como equilíbrio, por não considerarem tais perspectivas como mutuamente exclusivas ante as realidades das economias nacionais.

¹⁰⁶ A coordenação pode pressupor não o afastamento ou o desaparecimento de um problema da firma, mas a harmonização desse problema nos domínios de coordenação. Nesse sentido, a complementaridade pode se dar também pela sinergia das instituições ou pelo equilíbrio do problema, por exemplo (AMABLE, 2003; CROUCH, 2005a; 2010; DEEG, 2007). Os autores não falam em equilíbrio perfeito de mercados, apenas em equilíbrio, de modo que não fazem alusão a um mundo estático e perfeito, como se pensava no antigo institucionalismo.

empresas, produzindo ganhos econômicos que não ocorreriam sem tais condições. Crouch (2005c) se baseia numa ideia de compensação¹⁰⁷, abordagem mais comumente aplicada pelos institucionalistas para explicar as complementaridades. Segundo o autor, esta pode se dar como forma de incentivos ou, simplesmente, para suprir as deficiências de outras instituições. Ou seja, para o bom funcionamento dos mercados, as instituições devem compensar as deficiências de cada uma em vez de reforçar os incentivos umas de outras. Para Crouch (2010, p. 118), duas ou mais instituições são complementares quando uma agrega à outra aquilo que lhe é essencial, a fim de “produzir um todo bem definido”.

Quais seriam, então, os elementos balizadores da condição de integralidade complementar? A capacidade de restauração e de instituir novas complementaridades decorre da ruptura das instituições – “*when an institution breaks down*” (DEEG, 2005, p. 3) –, o que promove a transformação de outras instituições, ou seja, um reforço para restaurar ou criar novas complementaridades suficientemente fortes para conter as mudanças¹⁰⁸ (HALL; SOSKICE, 2001). Conseqüentemente, o desencadeamento da mudança institucional ou resulta das complementaridades institucionais com outros subsistemas¹⁰⁹ ou é decorrência de um conjunto de mudanças menores e graduais que, ao longo do tempo, proporcionam grandes mudanças institucionais (DEEG, 2005).

Em termos de complementaridade, esta conforma um regime de incentivos e de restrições aos comportamentos dos agentes econômicos¹¹⁰, supridos por meio das vantagens comparativas institucionais na produção de determinados bens e serviços. Tais vantagens são centrais para a determinação do tipo de especialização produtiva¹¹¹ e, conseqüentemente, para o padrão de inserção no comércio internacional de cada economia política (HALL; SOSKICE, 2001).

¹⁰⁷ As instituições políticas criam incentivos compensatórios para regular comportamentos; por exemplo, na Alemanha, as leis que protegem os direitos trabalhistas destinam certos benefícios para desmotivar a exploração excessiva de trabalhadores, o que poderia colocar em risco as relações de manejo benéfico do trabalho (CROUCH; STREECK, 1997).

¹⁰⁸ De acordo com Hall e Soskice (2001), esse processo pode ser forte o suficiente, a ponto de impedir mudanças nas estruturas dos sistemas capitalistas contemporâneos, mesmo diante de processos como a europeização e a globalização.

¹⁰⁹ Os subsistemas de instituições traduzem a ideia de multiplicidade de instituições e aninhamento destas dentro de outras instituições (HOLLINGSWORTH; BOYER, 1997), o que remete a uma “causalidade multifacetada”, entrelaçando múltiplos níveis espaciais diferentes – região subnacional, nação, zona ou bloco, economia global – e uma pluralidade de instituições.

¹¹⁰ As organizações, muitas vezes, não são meras reflexões das regras e incentivos, podendo variar independentemente dessas regras. Portanto, têm impactos diretos e independentes sobre os resultados econômicos políticos, como equidade, inovação, habilidades e representação política (SCHNEIDER, 2013).

¹¹¹ A especialização produtiva também é uma característica das pequenas empresas que, diante da limitação de recursos, desenvolveram estratégias negociais para integrar os grandes mercados. Estes atores institucionais passaram a estabelecer alianças estratégicas com outras empresas, a exemplo dos *joint ventures*, compartilhando elementos de suas cadeias de valor (PORTER, 1989), a fim de prover vantagens comparativas.

e) Vantagens comparativas institucionais

Para a VoC, as economias nacionais se especializam na produção de bens e serviços em que possuem vantagem comparativa, sendo que cada domínio que participa da arquitetura dessa estrutura influencia no grau de coordenação das economias nacionais, que precisam desenvolver capacidade e habilidade de coordenar/solucionar os problemas que surgem nesses domínios. Desse modo, além das vantagens comparativas ricardianas¹¹², há um desdobramento decorrente do suporte dado pelas instituições no aumento da eficiência na cadeia produtiva. Essa característica justifica a lógica de que países semelhantes, com estruturas institucionais diferentes, desenvolvam intercâmbio comercial e de capital entre si para aumentar a eficiência.

Hancké, Rhodes e Thatcher (2007, p. 7) explicam que a estrutura da “vantagem comparativa”, na VoC, é retratada em termos de complementaridades institucionais fundamentais. Estas se dão entre as relações de confiança e de governança corporativa e entre as relações de trabalho e o sistema de treinamento nacional. Podem ocorrer, ainda, entre a governança corporativa e as relações industriais. As relações industriais, na abordagem da VoC, têm a ver com a relação de coordenação das firmas e dos sindicatos. Assim, a vantagem comparativa se estende desde os domínios ou esferas institucionais nos quais as complementaridades interagem. Nessa lógica, as complementaridades, uma vez demonstradas¹¹³, traduzem o grau de coordenação das economias nacionais, sendo consideradas elementos essenciais para a compreensão das variedades de capitalismo, sob a ótica da VoC.

f) Mecanismos de coordenação

A coordenação tem a ver com a atuação de atores institucionais, como as firmas, o Estado, as associações de trabalhadores e de empregadores, entre outras, na configuração das economias políticas nacionais. Ela pode indicar mais presença de mercado – mais desregulamentação da economia e menor interferência do Estado –, ou menos mercado com mais regulamentação/atuação do Estado na economia nacional ou mais participação das

¹¹² Na teoria ricardiana, as vantagens comparativas representam a capacidade de uma economia nacional de produzir bens e serviços a um custo de oportunidade mais baixo do que os concorrentes (HUBBARD; O'BRIEN, 2010) e, com base em padrões de especialização produtiva, buscam obter a inserção no comércio internacional.

¹¹³ Peck e Theodore (2007) observam que um dos pontos fracos da VoC esta premissa de que as complementaridades precisam ser demonstradas ao invés de assumidas. Para os autores, *capitalism variegatet*, o que até a década de 1990 conhecia-se como pluralidades de capitalismo, passou a variedades de capitalismo nas abordagens contemporâneas da Economia Política Comparada: [...] *This pluralization of capitalism, pregnant with theoretical and political implications, would subsequently give rise to a diverse and dynamic research program, which by the late 1990s was typically classified under the varieties of capitalism rubric.* [...] (PECK; THEODORE, 2007, p. 732).

associações de trabalhadores, dos sindicatos e maior grau de barganha¹¹⁴, como observamos nas economias de capitalismo liberal e coordenado (HALL; SOSKICE, 2001) ou na hierárquica (SCHNEIDER, 2009).

Com base na relação Estado-economia, Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) classificam as formas ou mecanismos de coordenação em quatro tipologias. O primeiro “tipo”, o “estatismo”, tem sido tradicionalmente associado à França do pós-Segunda Guerra, com base no controle e na regulação¹¹⁵ da economia por meio da propriedade plena de muitas empresas e do controle do crédito industrial. São as seguintes as características desse modelo: domínio do Estado; baixa participação de agentes externos; sindicatos enfraquecidos e pouco atuantes (fragmentação ideológica, já que fora do setor público os sindicatos são fracos). Esse modelo engendra um movimento trabalhista fraco e ideologicamente dividido, gerando menos compromisso de classe ou coalizão e mais conflitos nas relações capital-trabalho.

No segundo modelo de coordenação, o Estado é visto como um importante ator na política industrial; por exemplo, na Itália, o Estado organizou um grande setor empresarial, manteve o controle desse setor e forneceu insumos industriais básicos fundamentais, compensando a ausência de arranjos autônomos para capital e trabalho. O papel de “compensação” (HALL, 1993, p. 204) incluiu os esquemas de compensação salarial financiados pelo Estado durante a reestruturação industrial e um Estado de bem-estar orientado para a transferência social. Para esse modelo, no contexto da VoC, a sinergia das complementaridades é considerada limitada, uma vez que as organizações de interesse são fortes o suficiente para fazer exigências ao Estado, mas não são suficientemente coesas para barganhar por seus interesses.

A terceira forma de coordenação está na tipologia LME, em que os Estados estabelecem os marcos legais dentro dos quais os negócios devem operar, mas mantêm um sistema de proteção e integridade das operações no mercado por meio de monitoramentos. Os negócios

¹¹⁴ O capitalismo moderno mostra uma variedade de formas de governança entre mercado e hierarquia. Em termos de liquidez, podem variar de menos a altamente líquidas (grande número de compradores e vendedores prontos e dispostos a negociar a qualquer momento). Em termos de hierarquia, podem variar de menos a altamente negociadas (controladas) (CROUCH; STREECK, 1997).

¹¹⁵ Para a abordagem da regulação, a história do capitalismo reflete a história das suas instituições, segundo a perspectiva neoschumpeteriana, equiparando-se a história do capitalismo à história das revoluções tecnológicas. O ponto de partida teórico dessa perspectiva é o trabalho de Schumpeter (1997) e a noção de ciclos longos de Kondratiev no desenvolvimento das economias capitalistas. Segundo Schumpeter (1997), esses ciclos, de cerca de 50 anos, refletem um processo de “destruição criativa” e de mudanças em longo prazo na base tecnológica da economia. Outros neomarxistas, ligados à Teoria do Sistema Mundo, como Giovanni Arrighi, André Gunder Frank, Immanuel Wallerstein e Theotonio dos Santos, combinam a ideia de desenvolvimento do sistema mundial capitalista com o ciclo de Kondratiev.

são fracamente organizados, e os marcos regulatórios estabelecidos pelo Estado reforçam isso, impedindo a maioria das formas de cooperação. Em parte, essa característica se dá também devido à própria história e estrutura de propriedade. Nesse modelo, o movimento trabalhista é descentralizado e mal coordenado, contribuindo para uma forma conflituosa de relações industriais, com acentuadas debilidades nas relações empregador-empregado. As estratégias políticas dos negócios são orientadas mais para influenciar o marco regulatório do que pelo compromisso com o trabalho¹¹⁶ (WOOD, 2001). A principal LME europeia é o Reino Unido; e a americana, os EUA. Em regra, a coordenação das atividades econômicas dessa variedade de economia se dá pela hierarquia interna das empresas e pelos arranjos competitivos de mercado (HANCKÉ; RHODES; THATCHER, 2007).

O quarto modelo ou forma de coordenação está associado às economias do noroeste europeu, as CMEs, das quais a Alemanha é o principal exemplo na abordagem da VoC. Neste modelo, o Estado desempenha um papel pequeno e direto na economia (mas organiza um Estado de bem-estar amplo e robusto) e oferece amplas estruturas para as empresas. É, dessa forma, marcado por um alto grau de organização dos negócios, com forte dependência de associações industriais e de empregadores estruturados para o fornecimento de bens coletivos. O alto nível de regulação econômica é resultado dos acordos voluntários de associações (incluindo sindicatos) que limitam o comportamento de empresas individuais, ou seja, a intervenção estatal é baixa nesse processo. As políticas do Estado são mais para corrigir as necessidades de contratações, autorizadas pelas associações.

Tal como ocorre no modelo LME, a coerência da governança econômica é reforçada por complementaridades funcionais. No entanto, se por um lado as relações entre capital e trabalho nas LMEs são resolvidas em favor do primeiro, nas CMEs o acordo de classe, baseado em um equilíbrio de poder mais igual, fica sujeito a tensões significativas que surgem nas relações de trabalho. Desse modo, a coordenação está, em grande parte, associada a outros mecanismos que não o mercado, como, por exemplo, o uso extensivo de contratos de trabalho de longa duração e sua influência no próprio processo econômico.

g) Complementaridades institucionais

¹¹⁶ O segredo fundamental da produção capitalista revelado por Marx diz respeito à relação social e à disposição de poder que se estabelecem entre o trabalhador e o capitalista para quem ele vende sua força de trabalho (WOOD, 1995).

Uma definição mais clara de complementaridade é encontrada em Deeg (2007). Para o autor, a complementaridade institucional existe quando o desempenho de uma instituição¹¹⁷ é reforçado pela coexistência ou pela conjunção de duas ou mais instituições específicas, ainda que essa convergência não resulte, necessariamente, em um equilíbrio ótimo¹¹⁸. Para melhor compreensão, o autor sugere desmembrar-se o conceito a fim de diferenciá-lo de outros padrões de vínculos institucionais que podem levar a interpretações equivocadas. Dessa forma, a complementaridade pode ser vista sob dois aspectos, o da complementaridade e o da sinergia das instituições.

A forma suplementar de complementaridade pressupõe a compensação das deficiências de uma instituição para outra instituição, aumentando assim os retornos aos atores da primeira instituição (CROUCH 2005a, 2005c). Um exemplo são as redes de apoio social familiar, ao compensarem as vicissitudes de um mercado de trabalho altamente liberalizado, tornando-o mais social e politicamente aceitável e, ao mesmo tempo, permitindo à sociedade obter as vantagens de um mercado de trabalho liberal¹¹⁹ (DEEG, 2007).

Como sinergia, a complementaridade incorpora os efeitos de reforço mútuo de estruturas de incentivos compatíveis em diferentes subsistemas de uma economia. As instituições isomorfas¹²⁰ são prováveis fontes dessa forma de complementaridade. Se uma instituição opera em muitos subsistemas da economia e se as estruturas de incentivo por meio desses subsistemas reforçam estratégias particulares por esse ator, temos que elas se complementam por uma lógica de sinergia (a sinergia não é um processo natural e pode decorrer, por exemplo, da aplicação da lei em determinado domínio institucional). A complementaridade na forma de sinergia pode surgir a partir da coordenação estratégica de atores em domínios institucionais que, juntos, conciliam os problemas, na forma de harmonização.

¹¹⁷ Como instituições aqui são consideradas as empresas/firmas, as associações representativas dos trabalhadores e dos empregadores, as associações profissionais, entre outras, com poder de autonomia, em confronto com as estruturas socioeconômicas globais.

¹¹⁸ O que, aliás, não é o que pretende a teoria, porque é adepta das dinâmicas do mercado.

¹¹⁹ Se os trabalhadores não acreditam mais que o sistema de relações industriais ou os regimes sociais em que trabalham produzirão um conjunto justo de recompensas, as capacidades de coordenação de uma nação podem ser ameaçadas, mesmo que suas instituições permaneçam intactas. É aqui que os pontos de interrogação mais sérios pairam sobre as economias políticas europeias. Diante de uma economia em mudança, à medida que as empresas e os governos decidem como realocar o trabalho, os benefícios e o lazer e o que demandar daqueles que os recebem, as expectativas estabelecidas nas décadas do pós-Guerra estão sendo questionadas. Essas questões tornam os desenvolvimentos no campo da política eleitoral importantes para a eficácia da coordenação na economia política, e eles também terão que ficar em análises contínuas da mudança institucional (HALL; THELEN, 2009).

¹²⁰ Sobre o isomorfismo institucional, consultar DiMaggio e Powell (2005).

Masahiko Aoki (1988) chama de complementaridade estratégica a sinergia das instituições, o que pode surgir de um processo de evolução institucional; portanto, pode ser funcional ou pode, simplesmente, mudar no contexto das instituições, por exemplo, as mudanças institucionais derivadas da lei. Ou se, entre um dado conjunto de instituições, provavelmente a complementaridade seja dependente do contexto, ou seja, de outras instituições, normas, etc. Crouch *et al.* (2005) sugerem uma abordagem mais contextualizada do fenômeno, para fugir de categorizações teóricas.

As complementaridades têm uma conotação positiva nas variedades do léxico do capitalismo e na criação de incentivos para investir em habilidades (DEEG, 2007). No entanto, estritamente falando, as complementaridades são apenas relações neutras, são consequências positivas ou, como é frequentemente falado no caso do capitalismo hierárquico, negativas (SCHNEIDER, 2013).

Deeg (2007) explica que uma conotação positiva da noção de complementaridades tem a ver com a criação de incentivos para investir em habilidades para lidar com os problemas. A abordagem centrada na firma estabelece uma relação causal na qual as estratégias são elaboradas em função da estrutura, o que dá margem a uma variedade de comportamentos relacionais coerentes com os modos de coordenação via mercado ou via interação estratégica com outras instituições, como sindicatos, sistemas de intermediação financeira (bancos). Nesse sentido, importa verificar as oportunidades de coordenação promovidas pela configuração institucional e pelo conjunto de atores que interagem na economia nacional (EBBINGHAUS; MANOW, 2001) como alternativa para identificar as complementaridades institucionais.

Significa dizer que a performance econômica e o desempenho das firmas, de modo geral, estão diretamente condicionados à eficiência dos mecanismos de coordenação (HALL; SOSKICE, 2001). Essa é uma característica esperada para qualquer variedade de economia, seja a coordenada, seja a liberal de mercado. Aplica-se tanto dentro quanto através das esferas econômicas, ou seja, para as relações interfirmas e para as relações externas.

Kenworthy (2005) avalia que uma economia pode ser considerada mais coerente ou mais bem coordenada na medida em que suas instituições dentro de cada esfera estejam mais próximas dos padrões de referência para um mercado liberal ou para um mercado coordenado e que sejam, nesse sentido, consistentes em todas as esferas. Em termos de esferas de coordenação, considerando a articulação necessária entre os domínios de coordenação, emergem as complementaridades. A coerência institucional pode ser vista como uma racionalidade da firma, no sentido de busca de aumento de benefícios da complementaridade institucional (HOOPNER, 2005).

A coerência institucional é uma ferramenta que permite mensurar se as instituições de uma dada economia nacional são orientadas para o funcionamento do modelo de mercado para o qual foram propostas¹²¹. Assim, é possível verificar se o mercado funciona bem ou não, sob determinado ponto de vista, ou seja, se as instituições a ele acopladas são coerentes e, nesse sentido, complementares em outras esferas ou domínios. Mais do que uma preocupação com a classificação tipológica ou de modelos, a questão determinante para as economias nacionais é saber o quão coerentes são suas instituições no contexto de coordenação (KENWORTHY, 2005) ou, no caso de não serem coerentes, o quanto ou que tipo de complementaridade podem produzir, inclusive negativa (SCHNEIDER, 2009).

Numa economia nacional, é potencialmente mais prático ou viável e possivelmente mais útil avaliar as complementaridades à medida que são geradas por um conjunto de instituições para atores específicos (DEEG; JACKSON, 2008). As empresas como atores organizacionais são a escolha óbvia, embora outros atores coletivos, como sindicatos, também possam ser objeto de estudo.

Importante destacar que as complementaridades são mensuráveis em níveis distintos, em termos de variedades de capitalismo: níveis macro, micro ou setorial. Importa, no entanto, uma escolha adequada/coerente das variáveis a serem testadas em cada nível, observando-se que os elementos de um nível podem interagir nos demais. Dada à multiplicidade de instituições, a interação entre os níveis é praticamente inevitável (DEEG; JACKSON, 2008).

Deeg e Jackson (2008) sugere, por exemplo, que, no nível macro, pode-se tentar medir complementaridades utilizando-se medidas como ganhos de produtividade, inovação (por exemplo, patentes) ou crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). No nível micro, isto é, a partir de grupos identificáveis de atores dentro da economia (por exemplo, empresas ou setores), pode-se usar a lucratividade, o crescimento de receita, etc. No entanto, os autores reforçam que a abordagem macro apenas diz a soma das complementaridades entre todas as empresas/setores, mas não sua distribuição¹²². Em outras palavras, no nível macro, é possível demonstrar o impacto das complementaridades institucionais presumidas nas medidas de desempenho. No entanto, mesmo onde evidências confiáveis podem ser geradas, a essa

¹²¹ Diferenciamos as agendas políticas das ideias formuladas, ou seja, daquelas efetivamente desenhadas e que ganham conformação legal, uma vez que uma política pública é, em seu sentido formal, uma lei.

¹²² Deeg (2007) sugere mensurar a complementaridade no nível micro em três dimensões: primeiro, identificar e avaliar as instituições específicas que geram complementaridades e tentam avaliar ou medir suas respectivas forças; segundo, avaliar, a partir do setor econômico, a força das complementaridades. Em terceiro lugar, avaliar a complementaridade específica dos atores (*actor-specific complementarity*). Para isso, o autor indica alguns métodos: análise quantitativa, análise comparativa de estudo de caso e análise booleana.

abordagem fornece pouca orientação quanto ao mecanismo causal específico, ou seja, é preciso complementar os estudos com abordagens dos demais níveis.

Embora o conceito de complementaridade possa fornecer uma visão importante sobre a funcionalidade institucional e a lógica dos sistemas, para entender como as complementaridades atuam nos processos de mudança institucional é necessária testar algumas hipóteses. Deeg (2007) identifica cinco hipóteses gerais que podem servir de base para a formulação de hipóteses específicas:

- a) Mudança em uma instituição provoca mudança em instituições complementares;
- b) Quanto mais fortes as complementaridades entre um conjunto de instituições, maior a probabilidade de essas instituições permanecerem estáveis;
- c) Se a coordenação central dos atores engajados na mudança de um conjunto complementar de instituições estiver ausente, a mudança em uma ou mais instituições irá enfraquecer a complementaridade do sistema como um todo;
- d) Num sistema de instituições complementares, uma vez iniciada a mudança, o movimento ascendente (fortalecimento das complementaridades) ou descendente (enfraquecimento) tende a continuar;
- e) Se as complementaridades forem fortes, os atores que promovem a mudança de um sistema para outro devem alcançar uma massa crítica de mudanças em um conjunto de instituições relevantes dentro de um período relativamente curto de tempo para que o esforço de mudança seja bem-sucedido.

Considerando que as economias políticas nacionais oferecem diferentes tipos de comportamento e padrões de investimento, conseqüentemente, temos diferentes condições de complementaridades. Na LME, os mercados de trabalho são mais fluidos e se ajustam bem ao acesso fácil ao capital do mercado; a tendência é inovar mais e em vários setores da economia. Nas CMEs, as estratégias de emprego são de longo prazo, mantendo-se o comportamento mais vinculado às regras e aos laços duradouros entre empresas e bancos, os quais sustentam a provisão de capital. Nas CMEs, as empresas também inovam, mas de modo “incremental”, nas indústrias de bens de capital, máquinas e equipamentos (HANCKÉ; RHODES; THATCHER, 2007).

h) Complementaridade, hierarquia e mudança institucional

Dois conceitos são fundamentais na análise do impacto das instituições na regulação do conflito social: a noção de complementaridade e a de hierarquia. Sob o ponto de vista dos

interesses e/ou das demandas dos grupos sociais, as instituições são complementares quando juntas atendem aos interesses que definem o grupo. Do ponto de vista de uma determinada estratégia política, a complementaridade se define por uma condição de equilíbrio das instituições na regulação dos conflitos sociais, situação na qual os grupos sociais apoiam a estratégia de mediação política implementada pelos atores políticos. Nesse sentido, Amable e Palombarini (2008, p. 134) definem as complementaridades desde o referencial de proteção dos interesses de determinados grupos sociais:

Do ponto de vista de um grupo social, duas instituições são complementares quando sua presença conjunta favorece a proteção dos interesses que definem ambos os grupos. Do ponto de vista de uma determinada estratégia política, a complementaridade é definida em referência à formação da demanda pleiteada por um Bloco Social Dominante (Dominant Social Bloc – DSB)¹²³.

A natureza da complementaridade não está associada, necessariamente, a uma mesma configuração de instituição, já que depende do referencial – se para a empresa; se para os trabalhadores; se para o campo político¹²⁴, no que diz respeito aos interesses envolvidos que atuam na regulação dos conflitos de interesses que surgem das demandas individuais, coletivas ou políticas. Os conflitos de interesses se diferenciam pela origem ou pelos interesses socioeconômicos de cada indivíduo ou grupo social – aqui pontuamos também os interesses coletivos –, ou seja, originam-se das diferentes expectativas e demandas sociais. No entanto, o conflito social não pode ser abolido ou eliminado devido a sua própria natureza e à limitação dos recursos de que o sistema político dispõe para regulá-los. Por assim dizer, os conflitos apenas são “parcial e momentaneamente neutralizados” (AMABLE; PALOMBARINI, 2008, p. 134) ou regulados.

Na VoC, importa a capacidade de que determinado modelo de economia política dispõe para regular os conflitos que surgem em suas esferas de coordenação, ou seja, a sua capacidade de coordenação, considerada crucial (HALL; GINGERICH, 2004).

A hierarquia entre instituições pode ser definida com respeito à importância que uma dada instituição tem para determinado grupo social ou para a estabilidade de um compromisso político. Logo, dois pontos diferentes vinculam-se à ideia de hierarquia das instituições: o

¹²³No original: “*From a social group’s point of view, two institutions are complementary when their joint presence favours the protection of the interests that define the groups. From the point of view of a given political strategy, complementarity is defined in reference to the formation of a specific DSB*”.

¹²⁴Do ponto de vista de um grupo social composto de gerentes ou proprietários de empresas, por exemplo, os mercados de trabalho desregulamentados podem ser complementares aos mercados de produtos protegidos ou regulamentados, uma vez que ambas as formas institucionais podem ser percebidas como um aumento conjunto do bem-estar desse grupo (AMABLE; PALOMBARINI, 2008).

primeiro guarda relação com os interesses dos grupos sociais; o segundo refere-se à atuação dos agentes políticos em determinado contexto político.

Nessa concepção, as instituições hierarquicamente superiores são aquelas que se alinham aos interesses do grupo, condição baseada na conformidade, na contradição ou na neutralidade da instituição em relação aos interesses que definem o grupo social e que permitem formação de alianças sociais, com a regulação dos conflitos sociais e político, se for o caso. Será ainda mais importante se implicar desafios à existência de determinado compromisso dominante¹²⁵ (*Dominant Social Bloc* – DBS).

Por exemplo, embora o modelo de capitalismo da Europa continental se baseie em algum grau de proteção ao emprego, muitos proprietários e administradores de empresa colocaram a flexibilidade do mercado de trabalho e o desmantelamento das regulamentações de proteção ao emprego no topo da lista de demandas dirigidas ao sistema político. Este é, por exemplo, o caso na França, com a iniciativa conjunta da organização empresarial de grandes empresas [...] e do sindicato de pequenas empresas [...] no processo de “modernização” da legislação trabalhista, isto é, facilitando para as demissões (AMABLE; PALOMBARINI, 2008, p. 137, tradução nossa).

Outro ponto fundamental em relação à hierarquia das instituições, enfatizam Amable e Palombarini (2008), diz respeito às mudanças institucionais, que podem acontecer tanto em decorrência de situações de equilíbrio (DBS) quanto de crises; sendo que estas últimas se caracterizam, sob o ponto de vista da mudança institucional, por reformas mais intensas. Há crise política quando não existe mais espaço para a mediação política entre grupos sociais dominantes em uma dada estrutura institucional, ou seja, há uma ruptura no DBS, que leva a uma forte instabilidade das instituições, de modo que nenhuma estratégia é capaz de gerar o apoio necessário para estabilizar certa liderança política.

Muito embora as mudanças institucionais possam ter origem nas crises ou derivar de um equilíbrio político, ambas as situações são fontes de mudança institucional; assim, é preciso

¹²⁵ Vejamos como exemplo as instituições que atuaram para os ganhos trabalhistas, incluindo a proteção social, em muitos países durante o período fordista, colocando-se no topo da hierarquia institucional. Assim, o equilíbrio está na construção do compromisso dominante (DBS). Nesse contexto, as instituições hierarquicamente superiores se validam mutuamente (propiciam os ajustes de conflitos de interesses). Estes atores são instrumentais para o estabelecimento do compromisso e, em contrapartida, os grupos dominantes (DBS) validam politicamente essas instituições (AMABLE, PALOMBARINI, 2008).

considerar as origens das demandas sociais que desencadearam as mudanças, que podem apontar ou um novo compromisso social ou o fortalecimento de um compromisso existente.

Nas economias capitalistas, a hierarquia pode também sugerir que um dado domínio institucional – por exemplo, os incentivos/financiamentos – transmita sua lógica institucional particular a outros domínios da economia (DEEG, 2007), servindo de base para a funcionalidade dos sistemas, sendo que uma das respostas da complementaridade é se uma instituição funciona melhor na presença de outras instituições ou não (AMABLE, 2003). Em uma exceção, Amable (2003) menciona brevemente possíveis efeitos negativos e observa que complementaridades institucionais também podem gerar benefícios apenas para alguns grupos, o que é um ponto de partida útil para se pensar sobre complementaridades no capitalismo hierárquico.

2.1.1 Limitações e vantagens na aplicação da VoC

Possivelmente, podemos condensar a maioria dos posicionamentos críticos elaborados sobre a VoC nos aspectos que transitam entre o funcionalismo e o determinismo da VoC. Em poucas palavras, a estrutura teórico-metodológica faz presumir uma trajetória funcional e determinística a ser seguida pelos diferentes modelos de economias de mercado. Tal aspecto enseja, juntamente com outros pontos de vista, um denso campo crítico sobre o grau de generalização e a aplicabilidade da teoria a outras economias nacionais e sobre a conformação das economias segundo dois tipos ideais de mercado, o liberal e o coordenado.

Assim, reunimos alguns posicionamentos críticos sobre a aplicabilidade da VoC, especialmente quanto às limitações e/ou ao alcance, mesmo se tratando de uma teoria de médio alcance. Com certa unanimidade, sobressaem as críticas quanto ao grau de determinismo e evolucionismo, considerado alto. Quanto a esse aspecto, a VoC parece estruturar uma teoria sobre o funcionalismo da empresa, baseando-se fortemente no *path dependence* (dependência da trajetória¹²⁶), mostrando-se fortemente dependente deste último. Contudo, não podemos

¹²⁶ A dependência da trajetória refere-se à relevância causal que as decisões tomadas no passado têm como elementos de interferência nas decisões e nos resultados obtidos no futuro. Ou seja, o que aconteceu em um ponto anterior pode afetar resultados possíveis em uma sequência de eventos temporais. Segundo Pierson (2000), o *path*

deixar de mencionar que o *path dependence* é um conceito histórico que associa características institucionais atuais com decisões tomadas em conjunturas críticas do passado; decisões estas que podem indicar mudanças graduais e condicionadas pelo tempo (HALL; SOSKICE, 2001; DEEG; JACKSON, 2008). Contudo, a teoria se constrói desde os arranjos estabelecidos nos seus domínios de coordenação; assim, estamos trabalhando um objeto de pesquisa que se perfaz das lógicas da empresa, enquanto ator relacional institucional, com aptidão para caracterizar diferentes economias políticas nacionais.

Os argumentos contrários aos pressupostos teóricos da VoC entendem também que se trata de uma abordagem propensa ao determinismo funcional, de visão mecanicista em termos de complementaridade institucional; que negligencia estruturas subjacentes de poder, como, por exemplo, a divisão de classes sociais, fundamental nas abordagens sobre os capitalismo (HANCKÉ; RHODES; THATCHER, 2006). Sobre os argumentos do campo da economia política comparada, Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) sintetizam os posicionamentos críticos e a coerência da teoria. A visão reducionista da teoria pode ser observada na estratégia dos autores de dividirem o mundo em dois tipos ideais de economias, as LMEs e as CMEs, o que, em termos de diversidades de capitalismo contemporâneos¹²⁷, se mostra pouco abrangente. Ao criarem as duas tipologias, os autores se baseiam nas características norte-americana e alemã como tipos ideais de economias capitalistas, apontadas como referências. Ao pensarmos as cinco esferas sugeridas pelos autores da VoC, a noção e os casos de complementaridade institucional ficam adstritos a um campo empírico reduzido, já que deixa de apreender as características de outros modelos de economias capitalistas, especialmente de países de desenvolvimento tardio. Nesse sentido, Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) sugerem que, para ir além dessa dicotomia¹²⁸, outras variáveis podem ser consideradas no contexto analítico.

dependence representa um processo social baseado na dinâmica de “retornos crescentes”. Como processos sujeitos a retornos crescentes, tendem a ser predominantes; essa característica permite a operacionalização desses processos como variáveis causais. Ainda de acordo com Pierson (2000), para o institucionalismo histórico o *path dependence* permite detectar padrões específicos de tempo (*timing*) e sequência (*sequence*) em um amplo conjunto de resultados sociais, já que o desenvolvimento político é pontuado por momentos críticos que moldam os contornos básicos da vida social.

¹²⁷ As instituições resultam de um processo político dinâmico no qual os compromissos entre as forças sociais e políticas são desenvolvidos, guardadas as especificidades de cada região do mundo e as condições históricas, culturais e sociais desse processo de elaboração (AMABLE, 2003).

¹²⁸ A maioria dos estudos sobre capitalismo comparados se baseia em dois modelos de economias capitalistas, colocando de um lado as economias de mercado liberal e, do outro, um conjunto de características que não se assemelham ao tipo ideal liberal (ALBERT, 1970). Além da abordagem dualista de Hall e Soskice (2001), Vivien Schmidt (2000) aponta três modelos de capitalismo europeu: de “mercado” (muito semelhante ao modelo LME); “gerenciado” (com um Estado de “habilitação” que incentiva atores econômicos a cooperar, mais ou menos com o modelo CME); e de “Estado” (um tipo intervencionista de estado, como o francês). Outros autores apresentam três ou mais formas de capitalismo, ou de elementos do capitalismo, quase sempre mantendo uma abordagem geocultural. Gøsta Esping-Andersen (1990) traz a análise de diferentes regimes ou economias de bem-estar social.

A VoC negligencia a diversidade de empresas dentro de modelos nacionais (ALLEN, 2003; CROUCH; FARRELL, 2004; CROUCH 2005a; MARTIN, 2005). Segundo Crouch (2005a), ela não é construída dedutivamente para criar “tipos ideais” weberianos que poderiam ser usados para a construção de hipóteses. Ela cria “tipos” com base em informações empíricas dos países dos quais procura fazer os paradigmas, no caso, os EUA e Alemanha. Nem mesmo as supostas características dessas economias corresponderiam, de fato, à realidade desses países.

Na VoC, os Estados-nação são colocados como “hermeticamente fechados”, desconectados de processos globais como a mundialização do capital e a globalização, com pouca atenção às questões de gênero, desigualdades sociais e ao próprio Estado, como instituição que é. Crouch (2005b) reforça também que, da forma como foi construída, por seu caráter estático, funcionalista, a VoC não permite uma apreensão mais profunda das economias nacionais. Para o autor, na mesma medida, a VoC ignora o papel do Estado nas economias de mercado, negligenciando um importante *locus* de análise da política comparada.

Crouch (2005b) ainda acrescenta que as estruturas sociais empíricas, além de altamente complexas, incorporam uma diversidade de interesses, legados de períodos passados e até mesmo alguns atributos que não seguem nenhuma lógica organizacional. Desse modo, uma abordagem que negligencia os processos institucionais e suas histórias estaria fadada a uma visão funcionalista e simplista do próprio sistema capitalista em seu conceito ontológico. Ressalta o autor a importância de se examinarem tanto a agência quanto a estrutura, no aspecto político e sociológico, no nível micro e no nível macro de ação. Conclui que definir as principais características dos tipos de sistemas capitalistas não é suficiente para permitir prever como os atores em um caso individual responderão ao próprio sistema.

Ainda segundo Crouch (2005b), tipologias desse tipo tornam-se estáticas por não se atentarem ou por ignorarem qualquer impacto das mudanças na economia mundial. Outra falha séria é que a VoC interpreta mal o trabalho das empresas em termos de inovação. Assim, se por

Richard Whitley (1999) constrói um conjunto de modelos sociológicos de capitalismo baseados em seis tipos de sistemas empresariais (fragmentado, distrito industrial coordenado, compartimentado, organizado pelo Estado, colaborativo e altamente coordenado). Amable (2003) delimita cinco diversidades de capitalismo: baseado no mercado (LME), social-democrata (nórdico), asiático (Japão, Coreia do Sul), Mediterrâneo (sul da Europa) e Europa Continental (Europa Ocidental continental menos os países nórdicos e mediterrâneos). O autor usa um grupo de variáveis: a flexibilidade do mercado de trabalho, os mercados financeiros e os sistemas de previdência. Já Cvijanovic e Redzepagic (2011) argumentam que pode haver outro tipo de capitalismo, que eles consideram como clientelismo (Croácia) e é caracterizado pelas conexões estabelecidas entre o governo e os atores econômicos.

um lado a teoria avança no sentido de situar a empresa como um ator central, esse caráter de ator individual retira a autonomia da inovação incremental¹²⁹.

Streeck e Thelen (2005) contrastam a ênfase excessiva da VoC na estabilidade imposta ao sistema. Para os autores, a abordagem é demasiado estática, especialmente por se organizar em torno do *path dependence* e, também, por se fundar na permanência de padrões dominantes, difíceis de serem tratados empiricamente.

Outra limitação da teoria estaria na diversidade institucional das economias. Crouch (2005b) sugere que, em vez de considerarmos as características substantivas de um sistema (o autor cita como exemplo as democracias), podemos tratar da diversidade dos sistemas internos das economias. Por exemplo: no caso sueco, observa-se uma forte presença de empresas multinacionais entre seu capital doméstico, sendo que as redes familiares são mais fortemente integradas na herança capitalista; no caso alemão, o Estado, como instituição política, é forte, marcado por diversidade de regimes políticos no século XX; no caso da Espanha, a diversidade estrutural e social poderia ser combinada para um estudo segundo os pressupostos teóricos da VoC.

Esses pontos de vista são abordados em Schneider (2009), na tipologia de capitalismo hierárquico, em que características específicas das organizações, ou seja, das empresas, sustentam os argumentos da variedade hierárquica de capitalismo.

Tomando como referencial as mudanças implementadas na Europa do século XX (implantação do mercado comum europeu), em uma interpretação segundo os pressupostos teórico-metodológicos da VoC, Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) ressaltam que os reflexos e as consequências dessas transformações para cada um dos subsistemas mencionados pelos autores da teoria – capital, trabalho e mercados –, demandariam um arcabouço institucional mais amplo que sustentasse a própria teoria, a fim de explicar o alcance das mudanças e os elementos causais do contexto. Os autores justificam que a história da mudança nas economias políticas europeias deriva não apenas de fatores externos, mas de um processo parcialmente endógeno, ligado ao caráter das instituições desenvolvidas em cada nação, mudanças

¹²⁹ A inovação incremental, em geral, visa melhorar o desempenho dos produtos e aumentar o seu ciclo de vidas; está mais associadas à produção de bens de capital, como máquinas e equipamentos industriais, bens de consumo duráveis, artefatos e equipamentos de transporte. As inovações radicais ou revolucionárias transformam o relacionamento entre consumidores e fornecedores, reestruturam aspectos econômicos do mercado, desestabilizam produtos existentes e dão origem a categorias de produtos completamente novas (LEIFER; O'CONNOR; RICE 2002); têm a ver com *fast-moving technology sectors*, que envolvem *design* ligeiro e desenvolvimento rápido de produtos e processos do setor da biotecnologia, semicondutores, *softwares*. Também suprem as demandas de setores como telecomunicações, dispositivos operacionais do sistema financeiro, defesa e lazer (DELGADO *et al.*, 2010).

impulsionadas não intencionalmente (por exemplo, da formação do Mercado Comum Europeu, mas que fluíram dessas instituições¹³⁰ (HALL; THELEN, 2009).

Os reflexos das mudanças das sociedades europeias não seriam tão evidentes e lineares; pelo contrário, representariam uma ruptura de modelos de economias, afetando o equilíbrio dos subsistemas nacionais, impondo conflitos e contradições dentro deles e entre eles¹³¹. Tamanha influência alcança inclusive as prioridades do Estado de bem-estar social, que, no caso europeu, é permeado por desequilíbrios institucionais: elevação dos níveis de desemprego; crises nos sistemas de pensões, entre outras variáveis possíveis, que não podem ser desconsideradas na análise sobre a lógica dos capitalismo contemporâneos (HALL; THELEN, 2006).

Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) confrontam os argumentos centrais da VoC e os posicionamentos críticos para sugerir um modelo de comparação mais abrangente, a fim de acrescentar outros elementos ou categorias analíticas presentes na conformação dos diferentes sistemas capitalistas. Os autores defendem a importância de preservar os conceitos-chave da teoria – “coerência funcional”¹³², “coordenação e complementaridade”. Sem prejuízos ao núcleo da VoC, os autores conduzem as categorias – poder, política e conflito – para o centro dos debates. Não obstante, o papel dos interesses, das classes e das coalizões para a abordagem são consideravelmente importantes para “trazer o Estado de volta¹³³” aos debates da Economia Política comparada.

Ainda segundo esses autores, a perspectiva relacional da VoC não afasta a importância do papel do Estado: “*the state clearly matters, but in different ways*”. Embora a essência da VoC

¹³⁰ Para Hall e Thelen (2009), as empresas são iniciadoras da mudança institucional, virtualmente tão importantes quanto o Estado e altamente responsivas a mudanças no ambiente econômico.

¹³¹ Sobre os fatores que favorecem ou desencadeiam mudanças institucionais e que alteram o equilíbrio das instituições, Amable e Palombarini (2008) argumentam que uma ruptura do equilíbrio pode ser consequência da mudança na ideologia ou até mesmo uma alteração da própria configuração dos interesses socioeconômicos da economia política, de modo que uma análise focada apenas em fatores exógenos não seria suficiente para explicar tais mudanças. Os autores sugerem uma vinculação da teoria do equilíbrio institucional e político e com o campo teórico da mudança institucional e da mudança política. Reivindicam um quadro teórico para a abordagem da mudança institucional estruturado em vários níveis distintos, iniciando-se por uma redefinição da própria concepção de instituições. As instituições passam a ser definidas como regras sociais, e não como comportamento; portanto, diferente das práticas sociais e das estratégias utilizadas pelos agentes para suprir suas demandas. Para tanto, propõem uma análise com as seguintes categorias: ideologia e representações, que incluem, mas não se limitam ao discurso; demandas dos atores sociais (seus objetivos, preferências, expectativas, etc.), com as estratégias utilizadas para enfrentá-los; mediação política, com enfoque para o processo de elaboração de políticas públicas, a fim de compreender por que determinadas reformas institucionais podem, em determinado momento, entrar na agenda política; e identificação de grupos sociais que se beneficiam da dinâmica econômica e cujos interesses são protegidos por políticas públicas.

¹³² A coerência institucional refere-se a uma situação em que as instituições compartilham princípios comuns ou idênticos, o que pode facilitar a interação entre os atores que operam sob eles, característica do isomorfismo institucional (DEEG, 2007) ou das instituições isomorfas.

¹³³ A recentralização do Estado como ator institucional é tema dos debates de Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol em *Bringing the State Back in* (1985).

esteja imbricada nas atividades das firmas e nas relações internas e externas desses atores, na eficiência da coordenação, os diferentes modelos ou tipologias de capitalismo se estruturam também desde as inflexões dos Estados, que integra o modelo analítico e que desempenha ou atua de forma relacional com as firmas nas arenas políticas, pois deste emana a legitimidade para implementação de políticas públicas e, obviamente, importa como o Estado interage com os interesses das organizações para conformar as variedades de capitalismo.

Para responder sobre as críticas enviesadas no reducionismo, considerado o ponto fraco na teoria, Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) introduzem outras tipologias de economias: a Economia de Mercado Misto (MME) e a Economia de Mercado Emergentes (EME), esclarecendo como considerar outras variáveis conforme outras diversidades de economias nacionais, com base no núcleo analítico da VoC. Para os autores, esta última tipologia pode ser interpretada como uma economia ainda em formação, não sendo, pois, na essência, considerada uma variedade de capitalismo, mas “um conjunto de países em transição com ‘ecologias institucionais’, apenas parcialmente formadas” (HANCKÉ; RHODES; THATCHER, 2007, p. 25, tradução nossa). Sobre a natureza e a função das complementaridades na formação e na modulação da mudança institucional, os autores ampliam as possibilidades para abordar outras economias políticas além das tradicionalmente estudadas e das complementaridades detectadas nessas economias.

Independentemente das vertentes teóricas que abordam as variedades de capitalismo, o próprio sistema condiciona a análise de conceitos históricos importantes que o caracterizam como sistemas de reprodução e de reestruturação do capital e aumento na desigualdade de renda. Tais características indicam que a informalidade, nas economias de mercado hierárquico, não é uma questão conjuntural, mas histórica, e tem na acumulação do capital um elemento causal importante. Por exemplo, desde a década de 1970, o novo padrão de reprodução do capital representou a concentração da riqueza em um número cada vez menor de pessoas. Essa lógica coloca, mais uma vez, a pobreza como elemento causal da informalidade do trabalho e da economia. No entanto, pontos extremos nesse processo indicam que uma pequena parcela da população está cada vez mais rica e grande parte, cada vez mais pobre (PIKETTY, 2014).

Confrontando outros campos teóricos que estudam os capitalismos comparados, Souza (2014) delimita um conjunto de perspectivas epistemológicas e ontológicas desde um ponto de vista de variedades de abordagens de capitalismos, com enfoque para pontos divergentes desses estudos. Para o caso da VoC, o autor indica que as instituições assumem uma concepção metodológica e são instrumentos centrais da abordagem, inclusive as firmas. No campo das escolhas políticas, essas instituições são fortemente influenciadas por esferas ou dimensões de

poder; por exemplo, sofrem influências do corporativismo ou do poder dos produtores *versus* o poder do Executivo. Por sua vez, as mudanças institucionais decorreriam de choques externos, influenciadas por complementaridades institucionais e fortemente marcadas pelo *path dependency*. Para Santos (2014), o que diferencia a VoC das demais variedades de abordagens é a concepção metodológica/operacional das instituições, focadas em vantagens comparativas no nível internacional, em confronto com o caráter ontológico adotado nas demais.

2.1.2 Considerações sobre a VoC

Hancké, Rhodes e Tatcher (2007) mencionam que, ao delimitarem e definirem o núcleo da VoC pela noção de *complementarities* e *system coordination*, Hall e Soskice (2001) introduziram importantes ferramentas de análise para a compreensão dos diferentes modelos de capitalismo e suas respectivas dinâmicas e performances. Segundo Hancké, Rhodes e Tatcher (2007), essas são, em particular, duas ferramentas novas para analisarem-se e compararem-se as economias nacionais contemporâneas, imersas em mudanças profundas em seus processos de desenvolvimentos, como a internacionalização das forças de produção e a financeirização do capital, e as mudanças internas, por exemplo, demográficas, que indicam as mudanças no perfil da população.

Hall e Soskice (2001) reúnem os conceitos centrais da VoC – sistema de coordenação e complementaridades, vantagens institucionais comparativas, método racionalista¹³⁴ (*soft*), atenção dada às instituições, estas situadas como alicerces para a coordenação, e em especial, a delimitação das duas tipologias, ou variedades de capitalismo, subsumidas no binômio CME-LME –, como um conjunto de variáveis de interesse para a economia política comparada contemporânea. Mesmo diante das críticas e dos debates consistentes em torno da estrutura da VoC, para os autores, possivelmente esta característica seja uma indicação razoável sobre o seu impacto na abordagem dos capitalismo comparados.

¹³⁴ Para as novas abordagens econômicas e sociológicas da empresa, as variáveis psicossociais, como educação e meio social, entre outras, podem influenciar os tomadores de decisão, pressupondo, assim, um sujeito movido por uma racionalidade limitada e social (SIMON, 1955). Nesse sentido, podemos considerar que os argumentos que precedem a tomada de decisões (políticas, por exemplo) podem afetá-la e até mesmo serem determinantes para os resultados. Além dessa limitação inculcada na própria escolha (racional e, por isso, limitada) do tomador de decisão, o argumento político pode influenciar o comportamento dos sujeitos e/ou das instituições (CALVERT; JOHNSON, 1998).

Em defesa da aplicação da VoC, Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) ressaltam que a teoria oferece várias maneiras para lidar com essas críticas, uma vez que a estrutura pode ser estendida para incorporar outras tipologias, além da CME-LME, sem perder a concepção analítica proposta por Hall e Soskice (2001). Nesse sentido, apontam para uma ampliação do quadro analítico, por exemplo, considerar os aportes do Estado nos capitalismo contemporâneos; e para a viabilidade de agendas político-econômicas mais complexas para o aprofundamento da análise de mudanças nos modos de coordenação das economias. Os autores ressaltam ainda as palavras de Hall e Soskice (2001), para quem a VoC traz um campo teórico-metodológico ainda em construção. Nesse sentido, tem inspirado estudos sobre de políticas de gênero¹³⁵ e capitalismo emergentes, como o caso da variedade hierárquica, em Schneider (2009), que será vista adiante.

Assim, questões como a atuação das grandes empresas na caracterização dos capitalismo e o papel de seus trabalhadores; as agendas das lutas de classe – em função de seu alto grau de organização coletiva e a definição de interesses; as relações industriais – neste ponto, falamos das relações que o capital estabelece com as forças de trabalho e proteção laboral –; as ideias e os discursos de formulação de políticas sociais, entre outras possibilidades, são modelos de variáveis a serem exploradas.

Importa considerarmos na VoC que as firmas têm autonomia para acumular poder e capacidade de inovação. Diferentemente, o Estado não dispõe desses atributos no bojo da teoria, embora possa ter iniciativa para promover mudança institucional, estabelecer reformas em determinados setores e em momentos específicos (AMABLE; PALOMBARINI, 2008), especialmente porque sua legitima as instituições formais quando se trata de políticas públicas. As reformas nas esferas de coordenação afetam várias áreas institucionais ao mesmo tempo, entendendo-se a multiplicidade de instituições presentes nas economias políticas nacionais (HALL; SOSKICE, 2001) e promovendo-se mudança institucional. Tais reformas assentam-se também nos referenciais históricos das economias de mercado e, nesse sentido, análises com base nas trajetórias das instituições (*path dependence*) não estão excluídas da abordagem teórica da VoC e da HME. E, ainda, por considerar uma importante esfera de coordenação – o mercado de trabalho –, que guarda um conjunto de variáveis e especificidades próprias a cada tipologia de mercado. Desde a abordagem teórica da VoC, é possível verificar como as economias políticas nacionais lançam mão de estratégias para corrigir as falhas ou as imperfeições desse domínio de coordenação.

¹³⁵ Sobre as políticas de gênero, consultar os trabalhos de McCall e Orloff (2005).

2.1.3 Mercado de trabalho nas variedades de capitalismo

As diferentes variedades de capitalismo, sob a ótica da VoC, fundam-se sobre dois elementos básicos e estruturais da abordagem, os mecanismos de coordenação e as relações de complementaridade. Podemos dizer que a dinâmica que se estabelece entre esses conceitos analíticos orientam e fundamentam a delimitação das duas variedades de capitalismo definidas por Hall e Soskice (2001) – a LME e a CME. Essas duas variedades, no que diz respeito aos mecanismos de coordenação, definem-se ou são marcadas por mais relações de mercado, caso da economia liberal, ou por relações de não mercado, caso da economia de mercado coordenado. Em contrapartida, cada modelo de economia desenha as configurações de seu mercado de trabalho, sob o ponto de vista das instituições que a ele se integram.

No caso das complementaridades institucionais, para cada tipologia de mercado são observadas características de governança corporativa e de mercados de trabalho, variáveis que permitem mensurar¹³⁶ (DEEG, 2007) se as relações que decorrem dos mecanismos de coordenação são positivas – e, portanto, eficientes para a economia de mercado –, se há sinergia institucional ou, até mesmo, se a complementaridade é negativa, caso da economia de mercado hierárquica, a HME (SCHNEIDER, 2009). Os efeitos negativos quase nunca surgem em análises do capitalismo liberal, LME, nem no coordenado, CME, no qual o foco são as configurações institucionais alternativas que geram diferentes vantagens competitivas (AMABLE, 2003).

Para a VoC, a eficiência das instituições está sempre sendo observada em termos de coordenação para a solução dos problemas, considerando os cinco domínios ou esferas de coordenação das instituições mais importantes do bloco de economias nacionais, com abrangência nacional.

As complementaridades institucionais espelham, basicamente, a coerência das instituições (KENWORTHY, 2005) e/ou a racionalidade dos mecanismos de coordenação escolhidos. Tais características são demonstradas na VoC quando comparamos as variedades

¹³⁶ Uma abordagem alternativa para mensurar as complementaridades no nível macro é demonstrada por Boyer. “A partir da lógica booleana, o autor avaliar a associação entre várias características institucionais e a medida de desempenho macroeconômico selecionada” (DEEG, 2007, p. 616, tradução nossa). Na lógica booleana, vale dizer, há três operações básicas: a adição lógica (OU), a operação de multiplicação lógica (E) e a operação de complementação, cujo resultado é simplesmente um valor complementar.

de economias com seus respectivos mercados de trabalho, lembrando que esse tema integra as esferas de coordenação desde subtemas importantes, como as questões de informalidade do trabalho, a flexibilização do trabalho, a interação das firmas com os sindicatos e o fortalecimento do diálogo social, a educação, o treinamento e a qualificação profissional, etc. Enfim, sob esses aspectos, é possível observar como os mecanismos de coordenação influenciam as configurações das diferentes economias de mercado e como estas economias podem divergir em termos de formulação de políticas sociais, inclusive para o mercado de trabalho, tendo em vista as complementaridades institucionais ali engendradas.

Desde Hall e Soskice (2001) e Amable (2003), há uma classificação dos tipos de capitalismo para países em desenvolvimento. Uma visão geral de como os mercados de trabalho se comportam nas diferentes economias de mercado foi obtida na confrontação das tipologias ideais LME e CME com a variedade de capitalismo hierárquico, HME, predominante na América Latina, guardadas as particularidades de cada país (SCHNEIDER, 2013).

No caso da América Latina, Schneider (2009) e Bizberg (2014) apontam que os países da região compartilham de um mesmo modelo de capitalismo, a Economia de Mercado Hierárquica (HME). Segundo os autores, as grandes empresas nacionais, os grupos econômicos familiares e as multinacionais controlam a economia, formando monopólios e oligopólios. Em contrapartida, esse modelo de mercado é caracterizado por baixas habilidades em termos de treinamento do trabalhador e por uma acentuada dualidade: enquanto o emprego formal tem forte regulação, o mercado informal é desregulamentado e flexível.

Schneider (2013) aponta que os mercados de trabalho latino-americanos tendem a constituir uma variedade distinta das demais tipologias de mercado capitalista, as CMEs e as LMEs. Segundo o autor, as economias nacionais da América Latina se assemelham muito umas às outras em relação às altas taxas de informalidade e de regulação do mercado de trabalho, com baixa estabilidade no emprego, forte presença de empregos de curto prazo e baixa coesão sindical, diferentemente do que ocorre nas economias liberais e de mercado coordenado.

Como a regulação do mercado de trabalho acompanhou a liberalização¹³⁷ econômica de final do século XX, muitos países da América Latina liberalizaram suas legislações trabalhistas. Particularmente na América Latina, o autor considera que há uma forte dependência do pagamento de indenizações como meio de proteção ao desemprego, de modo que os custos da

¹³⁷ Na liberalização, enquanto processo multidimensional, as medidas adotadas para liberalizar uma única esfera da economia política podem não ter os mesmos efeitos que em outras economias, de modo que o impacto econômico de muitas reformas institucionais depende da estrutura de outros arranjos institucionais nessa economia (HALL; THELEN, 2006).

demissão são maiores na região que nos países desenvolvidos. Sem contar o reduzido alcance das políticas sociais para o trabalho que, em regra, se aplicam aos trabalhadores formais.

Outra característica do mercado de trabalho latino-americano, para uma análise focada na HME, encontra-se na representação sindical em defesa dos direitos dos trabalhadores e do próprio mercado de trabalho, ou seja, na profissão. Em termos de representação e força sindical, esta seria comparativamente pequena, com taxas de densidade sindical variando entre 20% e 25% no Brasil; 10% e 15% na Argentina e no México; no Peru, na Colômbia e no Chile, a taxas foram apontadas como insignificantes.

Para o autor, a baixa representação da força sindical explica-se pela politização dessas instituições, que, no início do século XX, tal como se deu na maioria dos países desenvolvidos, teriam concentrado suas estratégias de mobilização no Estado e nos partidos políticos. Ao depender mais dos líderes estaduais e partidários, os sindicatos encontravam menos apoio nos empregadores e nas associações de trabalhadores com as quais poderiam negociar de forma independente. Diferentemente do que ocorreu na Europa¹³⁸, onde essas instituições mantiveram uma poderosa presença organizacional no mercado de trabalho e, em muitos casos, mobilizaram-se para negociar diretamente com as associações de empregadores, caso da Alemanha, economia de mercado coordenado.

Para o autor, de modo geral, o poder de negociação sindical na América Latina se caracteriza pela presença de sindicatos fracos, circunscritos a um nível intermediário ou inferior de barganha, com grandes restrições políticas, organizacionais e legais, tanto para a negociação centralizada quanto para a representação dos trabalhadores; além da falta de representação especialmente no chão de fábrica¹³⁹.

Ao confrontar o tempo de ocupação no emprego, ou seja, a estabilidade do emprego¹⁴⁰, Schneider explica que nas CMEs o empregado se mantém estável por mais tempo, uma média 7,4 anos, o que seria considerado uma longa estabilidade no emprego. Nas LMEs, a estabilidade é curta (média de 5 anos) e, na América Latina (HME), é ainda mais curta, uma média de 3 anos. Nesses moldes, em 2001 a Argentina atingiu uma média de 6,7 anos (abaixo de 7,1 anos em 1992). O Brasil atingiu a média de 5 anos em 2001, sendo que em 2004 a duração média de estabilidade do emprego¹⁴¹ no país foi de apenas dois anos (HAAGH, 2011 *apud* SCHNEIDER,

¹³⁸ Considerando o grupo de países analisados pelo autor, para não generalizar ou universalizar os resultados.

¹³⁹ Conjunto de funcionários que executam tarefas produtivas na indústria, diferenciando-os daqueles cuja atividade é gerencial e administrativa no processo.

¹⁴⁰ É preciso considerar que as condições de funcionamento da economia brasileira no final do século XX eram muito diferentes das vigentes atualmente.

¹⁴¹ Consultar também Gonzaga, Menezes Filho e Camargo (2003) sobre as agendas políticas de flexibilização do mercado de trabalho e de fragmentação das jornadas de trabalho.

2013). Em contraste, o autor aponta que a média foi de 6,6 anos nos Estados Unidos em 1998, 12,2 anos no Japão e 10,7 anos na Alemanha (BERG *et al.* 2006 *apud* SCHNEIDER, 2013).

O tempo de estabilidade no emprego é colocado como uma característica importante para definição do mercado de trabalho na América Latina, especialmente em relação às habilidades, à regulação e à organização sindical. Ademais, o tempo de estabilidade no emprego é uma variável central na diferenciação da alta rotatividade entre os segmentos do mercado do trabalho, que tem nas elites trabalhistas baixos índices (SCHNEIDER, 2013).

Outra variável estudada para definir ou caracterizar a economia de mercado hierárquica na América Latina foi o emprego informal, que demonstra o quanto o mercado de trabalho é segmentado. O trabalho informal não agrícola alcançou a média de mais de 40% na região nas últimas décadas (PAGS *et al.*, 2009 *apud* SCHNEIDER, 2013), bem acima dos níveis encontrados nas CMEs e LMEs. Estão incluídos nesse ponto os trabalhadores autônomos ou trabalhadores por conta própria não cobertos pela Previdência Social; portanto, também considerados informais (BID, 2003, p. 211).

No mercado de trabalho latino-americano, de modo geral, os jovens trabalhadores começam em empregos informais, e pessoas com mais de cinquenta anos têm maior probabilidade de sair da formalidade – tornarem-se autônomas e, assim, voltarem ao setor informal (PERRY *et al.*, 2007 *apud* SCHNEIDER, 2013). A informalidade do trabalho impede o acesso a uma gama de políticas sociais e, em seu aspecto endógeno, emerge como um círculo vicioso, característico da heterogeneidade das economias latino-americanas.

Ainda segundo Schneider, os resultados referentes ao nível de escolaridade e habilidades são mais baixos na América Latina do que nos países desenvolvidos. A média de anos de escolaridade entre a população adulta foi de 5,7 enquanto na CME alcançou 9,9 anos e, na LME, 11 anos¹⁴².

As categorias analisadas foram: a) posse do trabalho, que guarda relação com a média de tempo em que uma pessoa se mantém empregada, ou seja, ocupada; b) segmentação do mercado de trabalho (trabalho formal e informal), abordando a questão da heterogeneidade estrutural da economia nacional da América Latina e respectivas economias nacionais; c) coesão sindical; e d) habilidades e educação. Tais elementos são considerados, na abordagem teórica da HME, como características-chave do mercado de trabalho latino-americano. É a partir dessas categorias analíticas que a tipologia hierárquica se diferencia das demais

¹⁴² Análise seguindo a parametrização da PISA (2009), que trabalha com o nível médio como variável explicativa.

variedades de capitalismo. Sobre esses aspectos, tratamos de forma mais aprofundada em tópico específico.

2.2 A hierarquia como constructo teórico-metodológico da HME

Do ponto de vista da economia clássica, a hierarquia é um instituto de natureza firmocêntrica e tem a ver com as diferentes formas de organização e com o processo produtivo das firmas, caracterizador dos sistemas de governança corporativa. Os sistemas de governança podem ser externos e internos. Nos sistemas externos, o direito de propriedade e o controle são frequentemente negociados na bolsa de valores e em mercados de capital líquido, sendo que a dinâmica hierárquica das negociações ocorre via instituições e empresas. Em sistemas internos, o controle e a propriedade quase nunca são negociados nos mercados de capitais, mas por meio de um sistema de propriedade interligado a um setor corporativo não financeiro (grupo de poder econômico familiar) que caracteriza a hierarquia nessas firmas¹⁴³ (FRANKS; MAYER; ROSSI, 1995 *apud* RABELO; SILVEIRA, 1999).

A firma é, sobretudo, um ator institucional¹⁴⁴ moldado por uma rede de contratos relacionais estabelecidos entre os indivíduos com finalidade de organizar a produção de forma eficiente¹⁴⁵. Também é vista como um tipo de organização¹⁴⁶. Esses atores se definem por sua capacidade, estratégias e mecanismos de coordenação (NORTH, 1990), atributos que lhes conferem singularidade para atuar no ambiente dos mercados econômicos.

Ao estudar o capitalismo praticado na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia e no México, Schneider (2013) explica que a dimensão continental e populacional, o nível de desenvolvimento, a diversidade do mercado de *commodities* e o grau de integração com a economia dos Estados Unidos, somando-se à capacidade dos governos de atenuar os efeitos das

¹⁴³ Franks, Mayer e Rossi (2002) observaram que, na maioria dos países europeus, não só a propriedade permanece concentrada nas mãos das famílias, mas também o controle de gestão é frequentemente mantido com os proprietários. No caso brasileiro, Rabelo e Silveira (1999) partem do princípio de que os grupos de capital nacional são majoritariamente de controle e propriedade familiar, o que faz com que mantenham um rígido controle da propriedade e da maneira como se relacionam com os mercados. Dessa forma, consolidam os grupos de poder econômico. Essa característica, entre outras, é a pedra de toque explorada por Schneider (2013) para dar forma à variedade de capitalismos hierárquicos.

¹⁴⁴ Para North (1990), as firmas são os *jogadores e as instituições, as regras do jogo* (teoria dos jogos).

¹⁴⁵ A eficiência, na VoC, tem a ver com o potencial de complementaridade das instituições.

¹⁴⁶ Lembramos que nem toda organização se caracteriza como firma. Mas toda firma é considerada uma organização (NORTH, 1990); nesse sentido, incluem-se os grupos econômicos/empresas.

complementaridades negativas, são características que conferem singularidade e especificidade a essas economias de mercado. Quatro elementos aproximam essas economias, justificando sua classificação como economias de mercado hierárquico (HME): a) presença de grupos de negócios diversificados; b) presença de multinacionais (MNCs); c) mercado de trabalho segmentado; e d) baixo nível de capacitação e treinamento da força de trabalho. A hierarquia, como núcleo estrutural da HME, está enraizada nos sistemas de relações pessoais (família) e, principalmente, imbricada em redes concretas de relações de mercado.

A hierarquia é um conceito da estrutura de governança da firma, ou seja, um interferente interno do ambiente firmocêntrico, resultado das decisões finais, em que se procura harmonizar interesses na tomada de decisões, buscando-se diminuir os custos de transação (COASE, 1937). Em regra, é um indicativo de integração vertical da firma, que agrega dois ou mais elos em uma cadeia de valor. O objetivo da integração vertical é estratégico, podendo justificar-se pela sinergia, pelo controle das cadeias de distribuição ou pela proximidade com o mercado (HARRIGAN, 2003). Em uma HME, entretanto, a hierarquia regula e ordena muito mais que relações internas de integração vertical. Ela também informa as relações entre proprietários e gerentes, no caso de propriedade concentrada, bem como relações com funcionários, ou seja, aquelas não mediadas por sindicatos, e decisões sobre investimentos em habilidades e treinamento. É ainda evidente nas relações entre empresas, tanto nos setores em que as grandes empresas dominam economicamente os mercados (oligopólio) quanto nas associações, bem como entre setores e fronteiras, em que grupos empresariais e multinacionais compram e controlam empresas que seriam independentes em outras variedades de produção.

No caso das MNCs, a hierarquia pode influenciar o processo de transferência de tecnologia, de capital para investimentos, algumas relações com fornecedores e clientes em cadeias globais de valor. Gereffi e Sturgeon (2005, p. 82) usam o termo “cadeia global de *commodities* impulsionadas pelo comprador” (*buyer-driven global commodity chain*) para denotar como os compradores globais utilizam estratégias de coordenação para ajudar a criar bases de fornecimento altamente competentes sobre as quais sistemas de produção e distribuição em escala global são construídos sem propriedade direta. As MNCs entram no mercado ampliando suas filiais, a partir de bases locais, ou adquirem uma empresa estrangeira que atua na mesma linha de negócios. Cadeias globais de valor tendem a ser influenciadas pelo processo de governança, de modo que as relações interfirmas tendem a ser mais verticais do que horizontais, ou seja, mais hierárquicas.

Os Grupos de Negócios Diversificados (GNDs) são a associação de empresas de menor tamanho responsáveis pela realização de grandes negócios na América Latina. Segundo

Schneider (2013), quatro pontos são essenciais para identificar a atuação dos grupos empresariais: a) a maioria é amplamente diversificada em subsidiárias que, frequentemente, têm pouca ou nenhuma relação de mercado ou tecnologia entre si; b) um grupo de grandes empresas mantém controle hierárquico direto sobre dezenas de empresas separadas (empresas menores); c) um pequeno número de grandes grupos empresariais é responsável por grandes parcelas da atividade econômica, estimadas em até um quinto ou mais do PIB; e d) grupos empresariais são, em sua maioria, de propriedade e gerenciados por famílias, geralmente abrangendo várias gerações.

Segundo o autor, os GNDs prosperaram a partir da liberalização e da globalização dos anos 1990 e 2000, quando diversificaram seus negócios como estratégia de mercado. As grandes empresas privadas ampliaram as hierarquias corporativas por meio de fusões e de aquisições de empresas menores e de estatais. Ao lado da governança corporativa, os grupos de negócios diversificados e as multinacionais eram os principais canais de organização do acesso ao capital, à tecnologia e aos mercados.

As empresas familiares também prosperaram, mesmo diante das reformas neoliberais da década de 1990, e, com elas, o reforço da cultura do gerenciamento das firmas pelas famílias, adicionando outra camada de hierarquia às economias de mercado na região. Nos anos 2000, mais de 90% das maiores empresas privadas da América Latina (de um total de 32 empresas estudadas) eram controladas por famílias, a maioria com vários membros da família em posições de alta gerência (SCHNEIDER, 2009).

A hierarquia como elemento estrutural do capitalismo latino-americano decorre de condições e de origens diversas e suplanta as negociações coasianas. Nas HMEs, a hierarquia, frequentemente, substitui ou atenua as relações coordenadas ou de mercado encontradas em outros tipos de economias. Por exemplo, enquanto o treinamento ou a capacitação no trabalho (*on-the-job*) são mais frequentes nas economias de mercado liberal (LMEs) e mais negociado em economias de mercado coordenado (CMEs), nas economias de capitalismo hierárquico são, muitas vezes, decididos unilateralmente por empresas ou por corporações, com pouca ou nenhuma participação do trabalhador e/ou das representações coletivas e pouco focados nas demandas de capacitação e treinamento do chão de fábrica (SCHNEIDER, 2013).

A hierarquia, como constructo das HMEs, está presente nos mecanismos de coordenação das empresas familiares, em regra, focadas mais nos interesses do grupo familiar do que nas relações de mercado. No chão de fábrica, os problemas surgem desde o processo de capacitação e treinamento – daí observa-se o baixo grau de capacitação e de desenvolvimento de novas habilidades dos funcionários – até a representação sindical. A formação profissional

inconsistente dos funcionários desencoraja o trabalhador a prosseguir na empresa, levando à incidência de contratos de curto prazo e a maior rotatividade da força de trabalho. Da mesma forma, as empresas tendem a concentrar uma mão de obra flutuante e circulante, como ativo disponível para suprir demandas de funcionários em outras empresas do grupo. Essas estratégias acabam reforçando representações sindicais pouco consistentes e fracas, nas quais prevalecem os interesses da classe patronal. A presença de sindicatos fracos e pouco participativos em torno das relações industriais tende a favorecer os interesses das empresas em detrimento da valorização dos direitos sociais trabalhistas. Ricardo Patah¹⁴⁷, presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT) no Brasil, fala em processo de “walmartização da força de trabalho” e na precarização das relações de trabalho que atingem, principalmente, o setor de serviços no país.

Schneider (2013) explica que os sindicatos têm pouca influência dentro da empresa devido aos baixos índices de sindicalização, o que os distancia dos movimentos autônomos e do protagonismo do chão de fábrica. As relações industriais, ou seja, as relações de trabalho, são ainda estruturadas por regulamentações de cima para baixo emitidas por governos nacionais ou impostas por tribunais trabalhistas.

Na dimensão da governança corporativa, complementa o autor, as relações são ainda mais hierárquicas, porque a maioria das empresas é diretamente controlada e administrada por seus proprietários. Em decorrência da natureza particular de seus interesses e da ambiguidade estrutural de sua posição de empresa familiar, esses grupos estão investidos de um poder legitimado pela história das empresas. A relação familiar é um fator, entre outros, presente na determinação da sucessão administrativa, além de garantir assento nos conselhos de administração. Os valores institucionais da empresa estão identificados com a família, prevalecendo-se as tradições da organização.

A hierarquia nas HMEs decorre, ainda, da forte regulamentação da atividade econômica na América Latina, amplamente sujeita ao planejamento, e não ao livre jogo espontâneo das forças do mercado e, também, da interferência de forças corporativistas. Com base em características específicas dos sistemas capitalistas e em padrões de desenvolvimento distintos dos países desenvolvidos, Schneider (2013) desenvolve e justapõe as variedades de capitalismo originalmente criadas¹⁴⁸. Segundo o autor, a finalidade das novas tipologias é

¹⁴⁷ PATAH, Ricardo. *Entrevista com a União Geral dos Trabalhadores (UGT)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. São Paulo, 4 abr. 2018. Ver Apêndice F.

¹⁴⁸ São elas: LME-CME (HALL; SOSKICE, 2001), mais duas variedades: *Network Market Economies* – NME (Economias de Mercado de Rede); e *Hierarchical Market Economies* – HMEs (Economias de Mercado Hierárquico).

explicar o comportamento de outras economias nacionais capitalistas contemporâneas, desde suas realidades e especificidades políticas, econômicas e sociais, servindo-se de conceitos e ferramentas “fora do mundo desenvolvido”: “fornece ferramentas conceituais adicionais para analisar o capitalismo fora do mundo desenvolvido” (SCHNEIDER, 2013, p. 21, tradução nossa).¹⁴⁹ Para o desenho das novas tipologias, o autor se vale de características intrínsecas de cada modelo, como um traço identitário das variedades de capitalismo, e dos princípios fundamentais clássicos, por exemplo, os mecanismos de alocação de recursos, e como são operacionalizados pelas economias nacionais: os mercados (LME), a negociação (CME), a confiança (NME) e a hierarquia (HME) (SCHNEIDER, 2013).

Para prosseguir com esta abordagem, seguimos os posicionamentos do autor. Primeiro, entendemos que nem todos os países de desenvolvimento tardio têm capitalismo hierárquico, tampouco o capitalismo hierárquico pode ser considerado uma consequência necessária dos baixos níveis de desenvolvimento dos países. Por exemplo, fora da América Latina, as características centrais do capitalismo hierárquico também parecem proeminentes em países de renda média. Em termos de condições específicas que afetam os mercados de trabalho, como a relação da firma com os sindicatos, a precarização, a atomização das relações de trabalho, a informalidade, entre outros subtemas, trazemos aqui um postulado da variedade de capitalismo hierárquico segundo o qual os mercados de trabalho na HME (SCHNEIDER, 2009) são distintos e não caracterizam, *per si*, uma subvariedade de economias liberais ou coordenadas.

Essa lógica fundamenta o campo teórico-metodológico que estrutura a HME, por conferir autonomia ao seu objeto de estudo em seu sentido mais amplo – as economias hierárquicas de mercado, nas quais as relações de hierarquia sobrepujam tanto os mecanismos de coordenação quanto os mecanismos de mercado.

Sobre o alcance da abordagem teórica, o autor esclarece que, apesar de ter desconsiderado certas especificidades e diferenças importantes em relação à continentalidade e ao grau de desenvolvimento das economias nacionais latino-americanas e da região como um todo, inclusive em relação às instituições, o objetivo não foi o de esgotar os debates, tampouco engessar conceitos. Pelo contrário, para o autor, trata-se de uma oportunidade para repensar as agendas de pesquisa das Variedades de Capitalismo e induzir o avanço e o refinamento da teoria para melhor compreensão das vicissitudes e das realidades da região (SCHNEIDER, 2009).

A tipologia quádrupla oferece várias vantagens em relação às formulações anteriores, baseadas no binômio LME-CME, principalmente em termos de ferramentas conceituais novas.

¹⁴⁹ No original: “[...] it provides additional conceptual tools for analyzing capitalism outside the developed world [...]”.

A estrutura da HME define-se pela ideia de hierarquia, mas com foco em quatro dimensões analíticas entrelaçadas e distintas. A delimitação é apenas conceitual e não implica que todos os países são ou se dirigem para uma das quatro variedades propostas ou que não compartilhem elementos em comum, mas que podem ser estudados e compreendidos com lentes mais específicas e convergentes. Como exemplo de especificidade, podem-se citar os setores de serviços em expansão na maioria dos CMEs e suas características mais liberais do que coordenadas (SCHNEIDER, 2013).

Apesar das diferenças entre as economias nacionais latino-americanas, Schneider (2013) considera que a região é marcada por uma única variedade de capitalismo. No caso, a variedade hierárquica, observando-se o conjunto de variáveis estudadas, condensadas em quatro dimensões complexas, multidimensionadas.

Os aspectos centrais do capitalismo hierárquico na América Latina se manifestam de forma homogênea; contudo, especialmente em termos de extensão territorial e de desenvolvimento, existem grandes variações dentro região, por exemplo, no que diz respeito a *commodities*¹⁵⁰ e grau de integração com a economia dos EUA. As economias da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia e do México são consideradas casos emblemáticos¹⁵¹ sobre os quais são desenvolvidos os pressupostos teóricos da VoC, no recorte da variedade hierárquica (SCHNEIDER, 2013). Os elementos comparativos e diferenciadores entre as variedades LME, CME, NME e HME são descritos nos Quadros 2 e 3.

¹⁵⁰ Para mais informações, consultar a pesquisa *A Construção de Vantagens Competitivas Dinâmicas a partir das Commodities* (BELLUZZO, 2014, p. 17), cujo foco é a necessidade de o Brasil avançar na “construção de vantagens competitivas dinâmicas nos setores commodities”. A principal base de argumentação tem por referência o fato de que a economia de *commodities* vem se ampliando por força do progresso técnico: “o espaço de geração de inovações e externalidades para as atividades produtivas internas às empresas, principalmente em tecnologias de processo, e em toda a cadeia econômica e de conhecimentos a ela associada”.

¹⁵¹ A análise realizada por Schneider (2013) enfatiza as semelhanças entre os maiores países da América Latina, com ressalvas à variação ou às diferenças entre as economias nacionais da região. Quanto à não apresentação de uma análise de todas as economias latino-americanas, o autor explica que os dados coletados não foram suficientes para uma classificação de todos os casos.

Quadro 2 – Variedades de capitalismo (VoC) – LME e CME

Domínio Institucional	Estados Unidos (LME)	Alemanha (CME)
	Configuração de mercado	Configuração de mercado
Governança Corporativa	Mercado de Capitais	Concertação entre Bancos, Empresas e Trabalhadores
	Mercado de ações; predomínio da propriedade pulverizada e da gerência sobre a propriedade	Presença de Bancos no financiamento; propriedade concentrada; equilíbrio na relação entre gerência e
Relações Industriais	Predomínio de contratos individuais e precários; diversidade da organização sindical; legislação mínima; reduzida organização sindical nos locais de trabalho; presença reduzida do Estado; associações empresariais fracas.	Predomínio de contratos coletivos regionais; sindicatos setoriais fortes; legislação regulatória; delegados sindicais e conselhos de empresa; Estado regula e acompanha negociação; associações patronais fortes
Relações Interfirmas	Mercado	Coordenação
	Colaboração via mercado	Redes cooperativas – concertação via associações

Fonte: Elaborado pela autora; adaptado de Schneider (2013, p. 23-29).

Quadro 3 – Variedades de capitalismo (VoC)

Domínio Institucional	Estados Unidos (LME)	Alemanha (CME)
	Configuração de mercado	Configuração de mercado
Qualificação	Divisão de trabalho Estado – Mercado	Colaboração Estado e Atores Sociais
	O Estado fornece educação genérica; qualificação individual via mercado; nas empresas, apenas as de alta tecnologia	– colaboração Estado, associações empresariais, sindicatos e empresas
Relações com os empregado	Conflituosa	Colaboração
	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão	Colaboração empresas e trabalhadores para atividades de inovação e qualificação; presença dos funcionários na gestão
Relação com o Estado	<i>Lobby</i> e advocacia	Coordenação Estado e atores sociais
	Hegemonia	Central e aberta
Relação com o mercado mundial	Economia fechada, pouco protegida, com elevada participação no comércio mundial, elevada capacidade tecnológica	Economia aberta, pouco protegida, com elevada participação no comércio mundial, elevada capacidade tecnológica

Fonte: Elabora pela autora; adaptado de Schneider (2013, p. 23-29).

Entre as premissas estabelecidas para a categorização das HMEs, destaca-se o sistema de governança corporativa, majoritariamente de controle e propriedade familiar. Isso não implica, necessariamente, o envolvimento direto da(s) família(s) proprietária(s) na gestão dos negócios do grupo, tarefa que pode estar a cargo de grupos de executivos profissionais (SCHNEIDER, 2013). No entanto, em regra, as famílias proprietárias exercem diretamente a

gestão da propriedade do grupo. Esses sistemas podem mudar quando, por exemplo, ocorre a venda da empresa, historicamente ou tradicionalmente mantida sob o controle das famílias empresariais; assim, os sistemas de governança antes concentrados, podem adotar formas mais abertas; quando a “propriedade das famílias fundadoras é rapidamente diluída”, o que altera também os sistemas de governança corporativa (FRANKS; MAYER; ROSSI, 2002, p. 24).

Em estudos sobre as empresas brasileiras, caracteristicamente familiares, observou-se que tais corporações assumem a forma de grupo econômico – grupos econômicos familiares, com estrutura tradicionalmente familiar. No caso brasileiro, a expansão dos grupos de poder pode envolver o controle da propriedade de várias empresas, adquiridas em relações fechadas (acordos com outros grupos). A maioria das empresas é de capital fechado; quando de capital aberto, são controladas por empresas do tipo *holding*, moldando uma cadeia hierárquica em termos de governança e de controle de propriedade nas mãos de famílias. A formação de *holding companies* traz mais autonomia para as empresas e, ao mesmo tempo, reduz o custo trabalhista (RABELO; SILVEIRA, 1999).

Dessa forma, um dos pontos característicos das HMEs é que as firmas guardam como especificidade a forte presença das famílias e a ausência de bancos e/ou outras instituições financeiras nos sistemas de governança corporativa, como ocorre nas CMEs. Em uma HME, a hierarquia regula e ordena muito mais do que apenas relações internas de integração vertical, já que dá sustentação às relações entre proprietários e gerentes (propriedade concentrada), bem como relações com funcionários que, em regra, são pouco mediadas por sindicatos. A hierarquia também define a tomada de decisão sobre investimentos em habilidades e treinamento.

A hierarquia é um instituto evidente nas relações estabelecidas pelos grupos empresariais familiares, tanto nos setores em que as grandes empresas dominam economicamente, caso dos oligopólios¹⁵², quanto nas associações com outras empresas (fusões), além dos setores e das fronteiras nos quais grupos empresariais multinacionais compram e controlam empresas. As hierarquias substituem as relações que em outras variedades de capitalismo seriam mediadas por mercados, redes ou coordenação.

Empiricamente, a hierarquia é mais comum em países em desenvolvimento. Para Schneider (2013), a presença de grupos empresariais diversificados e de empresas

¹⁵² A figura dos oligopólios na América Latina remonta, especialmente, o período pós-Segunda Grande Guerra. Com a chegada de atores internacionais, a região mergulha numa nova forma de divisão internacional do trabalho e, sobretudo, testemunha a mesma lógica imperialista em que a especialização vem do centro, produzindo conhecimento científico e tecnológico, e a periferia é o mercado consumidor. Ou seja, reproduz-se o modelo centro-periferia, desta vez, pautado pelo caráter mundial das corporações internacionais – multinacionais ou transnacionais (SUNKEL, 1972 *apud* KAY, 2018).

multinacionais, uma força de trabalho com baixa qualificação e relações de trabalho atomizadas, ou seja, curtas e instáveis, são dimensões que, ao serem analisadas sob os aspectos da governança corporativa da empresa e das relações de trabalho, suplantam as cinco esferas de relações estratégicas propostas por Hall e Soskice (2001) no modelo inicial da VoC.

Se, por um lado, as relações hierárquicas são a marca ou o elemento essencial das HMEs, essas relações deixam evidentes as deficiências dos modelos das empresas nos países latino-americanos. O controle familiar tende a inibir o crescimento das empresas, especialmente porque dificulta o acesso ao financiamento externo. Como consequência, surgem retardos nos processos de modernização das corporações e na reestruturação do sistema de gestão. Ainda, esses sistemas de controle sujeitam-se à aplicação dos direitos sucessórios, ou seja, se houver a transmissão da propriedade aos herdeiros, pode-se ter o desmonte das estruturas de controle e a dissolução dos grupos, o que fragiliza o sistema de governança corporativa (RABELO; SILVEIRA, 1999).

Na variedade hierárquica, o grau de subordinação da organização do investimento e do comércio ocorre segundo a determinação dos blocos controladores. Schneider (2013, p. 26) explica que “as empresas [nos países da América Latina] têm donos ou blocos controladores; ou seja, não se podem comprar empresas na bolsa [*hostile takeover are rare or unknown*]”. Além disso, “os recursos para investimento derivam dos grupos econômicos que juntam capital dentro das empresas do mesmo grupo”. No caso das multinacionais, os investimentos vêm da sede da empresa¹⁵³. No caso das multinacionais, os investimentos vêm da empresa-sede¹⁵⁴. Caracterizada pela integração vertical,¹⁵⁵ a forma dominante de governança hierárquica é o controle gerencial concentrado nos grupos de poder econômico que, em regra, são empresas familiares; a governança corporativa subordina-se a um centro único de decisões. Como esses grupos são, sobretudo, regidos por laços familiares, guardam uma espécie de hierarquia familiar em suas relações internas, mas também nas relações com agentes externos.

¹⁵³ Há três possibilidades de internacionalização da produção: por exportação, por cessão de patentes ou por investimento direto na economia – IDE. Quando a produção e o controle estão alocados no país-sede da EMN, temos a exportação. Quando a produção da EMN está no exterior e mantém o controle no país-sede, ocorre a cessão de patentes. Quando a EMN produz e mantém o controle da produção no exterior, tem-se o IDE.

¹⁵⁴ A integração vertical se caracteriza pela combinação de processos de produção, distribuição, vendas e/ou outros processos econômicos tecnologicamente distintos em uma mesma empresa, a qual é responsável direta pelo controle de todos os processos da empresa, de modo que não depende de outras para produzir ou comercializar seus produtos (PORTER, 1989). Em oposição ao conceito de integração vertical de Castells (2000), a desintegração vertical das organizações pela externalização de determinadas tarefas ou funções que passam a ser subcontratadas, além da adoção de um modelo de gestão menos funcional e hierárquico, com menos rigidez na divisão técnica do trabalho dentro das empresas.

¹⁵⁵ Essas empresas, normalmente, adotam a forma de *holding* – empresa que detém a maioria das ações e/ou a maioria dos votos de outra(s) empresa(s), que, por isso se denomina subsidiária ou controlada – e, portanto, seu controle.

Nas HMEs, a hierarquia se dá em termos estratégicos (investimentos, base tecnológica, estratégia financeira, formato jurídico de articulação das partes ao centro de decisão do núcleo empresarial). As próprias empresas são as mobilizadoras do financiamento para o investimento. Esses grupos econômicos se estruturam em torno da diversificação de investimentos, o que significa que a maioria dos grupos tem atividades em diferentes setores da economia. No caso brasileiro, o grau de diversificação seria menor que em outros países, mas ainda haveria um número razoável de empresas com atividades em diferentes setores. De acordo com Schneider (2013), os grupos econômicos familiares seriam responsáveis por cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países da América Latina.

As implicações da HME orbitam também em torno das diferentes formas de influência das empresas nos contextos do desenvolvimento das economias periféricas¹⁵⁶ e das diferentes atuações do Estado em prol do crescimento da economia com provimento do bem-estar social. Fazer com que essa equação funcione de forma mais equilibrada sempre foi um desafio para o Estado de bem-estar social.

2.3 Elementos-chave do capitalismo hierárquico

No campo teórico-metodológico, optamos por contextualizar a estruturação das instituições de bem-estar social no Brasil e no México sob as lentes da abordagem da variedade de capitalismo hierárquico. Essa proposta se baseia nos elementos que dão conformação às Economias de Mercado Hierárquico, que têm na informalidade uma característica angular. Estudar o *welfare state* sob essas lentes nos possibilita um recorte mais centrado das políticas de geração de emprego, trabalho e renda, com ênfase na relação dos programas e no alcance do bem-estar social à população-alvo. Essa população é descrita nas diretrizes dos programas, tanto no Brasil quanto no México, como sendo de baixa renda, com dificuldade de acesso ao crédito. Ainda sobre as diretrizes dos programas, entende-se que se trata de instrumentos com vocação para erradicar a pobreza e melhorar as condições de vida da população (BANCO MUNDIAL,

¹⁵⁶ As teorias econômicas construídas desde as sociedades capitalistas hegemônicas, europeias e americanas, para explicar suas próprias realidades e processos de desenvolvimento não são suficientes para explicar as realidades latino-americanas, com suas particularidades e especificidades. Defendemos, nesse sentido, que uma teorização própria para analisar os processos de desenvolvimento dos capitalisms na América Latina, mais do que um exercício do campo da economia política, é uma forma de descolonizar o pensamento socioeconômico elaborado pelos países centrais para se pensar o que se denominaram economias periféricas (PREBISCH, 1982).

1994, 1996; ROBINSON, 2001); outro ponto refere-se à informalidade. Tais programas são desenhados para resolver o problema da informalidade.

A caracterização do *welfare state*, desde o marco teórico-metodológico organizado por Schneider (2009; 2013), pressupõe a interação de atores sociais diversos, mas essa relação é potencializada por fatores condicionantes: presença de sindicatos fracos na formação do tecido de proteção social; interferência do poder econômico – decorrente da concentração de empresas familiares de grande poder econômico, o que interfere no processo de coordenação –; presença de grupos de negócios diversificados e da pouca especialização das empresas; presença forte de multinacionais, e baixa transferência tecnológica. Considera-se, ainda, o baixo grau de habilidades da força de trabalho, evidenciando assim um comprometimento das relações de trabalho e do ganho social. São fatores que, diante de uma ideia de *welfare state* fundada na preservação dos direitos laborais, apenas demonstram a fragilidade das instituições de proteção social no Brasil e no México e, de modo geral, na América Latina, de modo geral.

Ao mesmo tempo em que coadunamos com o marco teórico-metodológico, apontamos apreensões que surgiram no curso da pesquisa: primeiro, não pretendemos nos filiar a possíveis enfoques reducionistas; segundo, não assentimos que a trajetória de EBES possa ser explicada no restrito espaço de uma tese. A proposta é conhecer a relação das políticas ativas de emprego com o processo de construção do *welfare state* no Brasil e no México. Essa análise tem como objeto de estudo as políticas de geração de emprego, trabalho e renda e a abordagem da Economia de Mercado Hierárquico.

A concepção de hierarquia fundamenta o campo teórico-metodológico da HME e confere autonomia ao seu objeto de estudo, as Economias de Mercado Hierárquico. Nesse modelo de capitalismo, as relações de hierarquia sobrepujam tanto os mecanismos de coordenação quanto os mecanismos de mercado. Na elaboração do campo teórico-metodológico, as firmas são variáveis explicativas para o desenvolvimento do capitalismo hierárquico, processo que se estabelece pela interseção de diferentes conjunturas e dimensões, fundamentais para a configuração da tipologia hierárquica (SCHNEIDER, 2013).

Para a estruturação da HME, os argumentos centrais do autor se organizam em torno da concepção do diferente – o *Outro capitalismo* –, com suas peculiaridades e nuances próprias dos países de desenvolvimento tardio¹⁵⁷. Por peculiares que são seus elementos diferenciadores,

¹⁵⁷ Sob as lentes da variedade hierárquica de capitalismo – a HME –, Brasil e México atestam o reforço do colonialismo interno e externo: a prevalência de empresas familiares, que conformam os grupos de poder e estruturam a base das economias locais. Ao mesmo tempo, testemunham a instalação das multinacionais –MNCs – e a especialização das economias no setor manufatureiro nas áreas rurais, protagonizando a extensão dos monopólios e dos monopsônios, com consequências negativas para um desenvolvimento equilibrado e harmônico,

enraizados no conceito de empresa familiar tradicional, vinculados à tradição/cultura, a governança corporativa das empresas assume um caráter hierárquico. A hierarquia, vinculada ao ambiente firmocêntrico, explica a concentração do poder de decisão das empresas familiares¹⁵⁸ e como essas empresas se relacionam em termos de mercados¹⁵⁹. Nesse sentido, a hierarquia é a expressão utilizada para explicar o capitalismo diferente da América Latina.

Com base nos elementos diferenciadores da variedade hierárquica, Schneider (2013) chega à conclusão de que um traço distintivo do modelo é ser institucionalmente resiliente, ou seja, as instituições dessa variedade de capitalismo trabalham para a manutenção e o reforço da estrutura, considerada de natureza duradoura e resiliente. Vejamos os pressupostos:

- a) A América Latina tem uma forma distinta de capitalismo, denominada de Economia de Mercado Hierárquico (HME);
- b) As HMEs são institucionalmente resilientes, fato que ajuda a explicar as dificuldades prevalentes na microeconomia das economias nacionais da região e da região como um todo: estagnação da produtividade; baixo grau de habilidades do capital humano; baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento – P&D (5%) – e em investimentos tecnológicos; empregos de baixa qualidade.

O autor levanta quatro hipóteses principais e complexas (multidimensionais), que caracterizam as economias de capitalismo hierárquico:

- a) O capitalismo latino-americano é caracterizado por forte presença de corporações multinacionais (MNCs) e de grupos de negócios diversificados. A força de trabalho possui baixa qualificação e, por isso, baixas habilidades (*low skill*), com prevalência de mercados de trabalho segmentados – caracteristicamente divididos entre um setor formal e um informal;
- b) As características de governança corporativa e de mercados de trabalho contribuem para a resiliência do capitalismo hierárquico, dando causa a complementaridades negativas;

como descrito por Stavenhagen (1969). Os discursos se orientam por aspectos duais, criando um campo de tensão entre o “tradicional” e o “moderno”, dependentes do progresso técnico, do *know-how*, do espírito empreendedor. Por assim dizer, muitas vezes estão assentados na eloquência do etapismo (ROSTOW, 1961) e na urgência de uma modernização em curso (STAVENHAGEN, 1969), baseadas, equivocadamente, em teses dualísticas, que restringem o campo de compreensão das realidades das economias nacionais.

¹⁵⁸ Diversos estudos correlacionam a dominância de empresas familiares ou grupos empresariais a uma série de resultados negativos em termos de crescimento, desigualdade e bem-estar social (FOGEL, 2006).

¹⁵⁹ A economia humana está enraizada em instituições econômicas e não econômicas, sendo que ambas são essenciais para a estruturação e o funcionamento da economia. Grande parte do valor da empresa se dá em razão do relacionamento desta com o controle hierárquico – sistemas sociais enraizados em sistema econômicos (POLANYI, 2000).

- c) Influências no sistema político favorecem governantes e aliados, que pressionam os governos para sustentar as instituições tidas como importantes;
- d) O capitalismo hierárquico não tem gerado empregos bons e suficientes, tão pouco favorece o desenvolvimento¹⁶⁰ justo; e nem é, por sua própria conta, capaz de fazê-lo.

¹⁶⁰ Para Schneider (2009), as reformas dos anos 80 e 90 não foram lideradas pelo Estado ou pelo mercado, mas pelo desenvolvimento, este liderado pelos negócios.

Quadro 4 – Elementos caracterizadores das variedades de capitalismo

(continua)

Domínio Institucional	Estados Unidos (LME)	Alemanha (CME)	México (HME)	Brasil (HME)
	Configuração de mercado	Configuração de mercado	Configuração de mercado	Configuração de mercado
Governança Corporativa e Propriedade de ações	Mercado de Capitais	Propriedade concentrada	Grupos de negócios diversificados e propriedade concentrada	Conglomerado Familiar e propriedade concentrada
	Mercado de ações; predomínio da propriedade pulverizada e da gerência sobre a propriedade	Concertação entre Bancos, Empresas e Trabalhadores. Presença de Bancos no financiamento; equilíbrio na relação entre gerência e trabalhadores	Autofinanciamento; controle familiar (administração); baixa incidência redes	Autofinanciamento; participação de bancos estatais; propriedade concentrada; gerência definida por vínculos familiares e/ou controlador
Relações Industriais	Predomínio de contratos individuais e precários; diversidade da organização sindical; legislação mínima; reduzida organização sindical nos locais de trabalho; presença reduzida do Estado; associações empresariais fracas.	Predomínio de contratos coletivos regionais; sindicatos setoriais fortes; legislação regulatória; delegados sindicais e conselhos de empresa; Estado regula e acompanha negociação; associações patronais fortes	Contratos individuais e convenção coletiva; organização sindical pluralista, mas hierarquizada; legislação dos mínimos; organização sindical por local de trabalho reduzida; presença reduzida do Estado; associações patronais fortes.	Contratos individuais; organização sindical liberal corporativa; legislação detalhada; organização sindical por local de trabalho reduzida; presença legislativa e arbitral do Estado; associações empresariais financeiramente fortes
Relações Interfirmas	Mercado	Coordenação	Hierarquia	Hierarquia
Tipos predominantes de firmas	Corporações gerenciais especializadas, MNCs	Empresas controladas por bancos, grupos empresariais	Conglomerados familiares (grupos de negócios diversificados)	Conglomerados familiares e MNCs
Relações das firmas com setores internos da economia	Competitiva	Associações setoriais	Grupos de negócios diversificados	Oligopolísticas (os oligopólios determinam as relações hierárquica)
	Colaboração via mercado	Redes cooperativas - concertação via associações	Grupos empresariais hierárquicos e MNCs	Oligopólios
Qualificação	Divisão de trabalho Estado – Mercado	Colaboração Estado e Atores Sociais	Divisão de trabalho Estado – Merca	Divisão de trabalho Estado – Mercado
	O Estado fornece educação genérica; qualificação individual via mercado; nas empresas, apenas as de alta tecnologia	– colaboração Estado, associações empresariais, sindicatos e empresas	Qualificação individual através do mercado; presença do Estado reduzida.	O Estado fornece educação genérica; Agências semi-públicas para qualificação profissional básica; pouco treinamento avançado nas empresas.
Relações com os empregado	Conflituosa	Colaboração	Conflituosa	Conflituosa
	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão	Colaboração empresas e trabalhadores para atividades de inovação e qualificação; presença dos funcionários na gestão	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão; alta rotatividade	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão; alta rotatividade
Relação com o Estado	<i>Lobby e advocacy</i>	Coordenação Estado e atores sociais	Articulação para política industrial sem contrapartida	Articulação para política industrial sem contrapartida
	Hegemonia	Central e aberta	Semiperiférica e aberta	Semiperiférica e Fechada
Relação com o mercado mundial	Economia fechada, pouco protegida, elevada participação no comércio mundial, elevada capacidade tecnológica	Economia aberta, pouco protegida, elevada participação no comércio mundial, elevada capacidade tecnológica	Nível elevado de abertura comercial, pouco protegida, participação mediana no mercado mundial, baixa capacidade tecnológica	Economia fechada, protegida, participação pequena no mercado mundial, baixa capacidade tecnológica

(continua)

Domínio Institucional	Estados Unidos (LME)	Alemanha (CME)	México (HME)	Brasil (HME)
	Configuração de mercado	Configuração de mercado	Configuração de mercado	Configuração de mercado
Governança corporativa e propriedade de ações	Mercado de capitais	Propriedade concentrada	Grupos de negócios diversificados e propriedade concentrada	Conglomerado familiar e propriedade concentrada
	Mercado de ações; predomínio da propriedade pulverizada e da gerência sobre a propriedade	Concertação entre bancos, empresas e trabalhadores; presença de bancos no financiamento; equilíbrio na relação entre gerência e trabalhadores	Autofinanciamento; controle familiar (administração); baixa incidência de redes	Autofinanciamento; participação de bancos estatais; propriedade concentrada; gerência definida por vínculos familiares e/ou controlador
Relações industriais	Predomínio de contratos individuais e precários; diversidade da organização sindical; legislação mínima; reduzida organização sindical nos locais de trabalho; presença reduzida do Estado; associações empresariais fracas.	Predomínio de contratos coletivos regionais; sindicatos setoriais fortes; legislação regulatória; delegados sindicais e conselhos de empresa; Estado regula e acompanha negociação; associações patronais fortes	Contratos individuais e convenção coletiva; organização sindical pluralista, mas hierarquizada; legislação dos mínimos; organização sindical por local de trabalho reduzida; presença reduzida do Estado; associações patronais fortes.	Contratos individuais; organização sindical liberal corporativa; legislação detalhada; organização sindical por local de trabalho reduzida; presença legislativa e arbitral do Estado; associações empresariais financeiramente fortes
Relações interfirmas	Mercado	Coordenação	Hierarquia	Hierarquia
Tipos predominantes de firmas	Corporações gerenciais especializadas, MNCs	Empresas controladas por bancos, grupos empresariais	Conglomerados familiares (grupos de negócios diversificados) e MNCs	Conglomerados familiares e MNCs
Relações das firmas com setores internos da economia	Competitiva	Associações setoriais	Grupos de negócios diversificados	Oligopolísticas (os oligopólios determinam as relações hierárquicas entre as firmas)

(final)

	Colaboração via mercado	Redes cooperativas - concertação via associações	Grupos empresariais hierárquicos e MNCs	Oligopólios
Qualificação	Divisão de trabalho Estado-mercado	Colaboração Estado e atores sociais	Divisão de trabalho Estado- Mercado	Divisão de trabalho Estado-mercado
	O Estado fornece educação genérica; qualificação individual via mercado; nas empresas, apenas as de alta tecnologia	Colaboração Estado, associações empresariais, sindicatos e empresas	Qualificação individual por meio do mercado; presença do Estado reduzida	O Estado fornece educação genérica; agências semi-públicas para qualificação profissional básica; pouco treinamento avançado nas empresas
Relações com os empregados	Conflituosa	Colaboração	Conflituosa	Conflituosa
	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão	Colaboração empresas e trabalhadores para atividades de inovação e qualificação; presença dos funcionários na gestão	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão; alta rotatividade	Reduzida colaboração para qualificação e inovação; ausência dos trabalhadores na gestão; alta rotatividade
Relação com o Estado	<i>Lobby e advocacy</i>	Coordenação Estado e atores sociais	Articulação para política industrial sem contrapartida	Articulação para política industrial sem contrapartida
	Hegemonia	Central e aberta	Semiperiférica e aberta	Semiperiférica e fechada
Relação com o mercado mundial	Economia fechada, pouco protegida, elevada participação no comércio mundial, elevada capacidade tecnológica	Economia aberta, pouco protegida, elevada participação no comércio mundial, elevada capacidade tecnológica	Nível elevado de abertura comercial, pouco protegida, participação mediana no mercado mundial, baixa capacidade tecnológica	Economia fechada, protegida, participação pequena no mercado mundial, baixa capacidade tecnológica

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

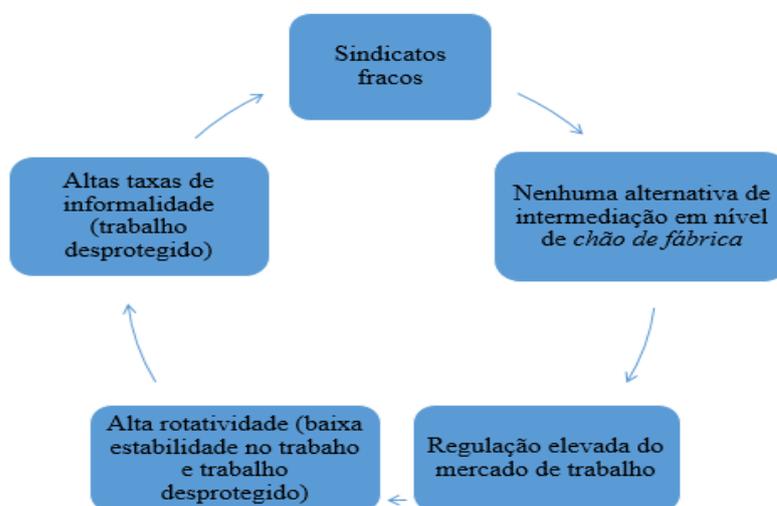
2.3.1 O mercado de trabalho na HME

Uma das dimensões estudadas é a configuração do mercado de trabalho. Uma característica das economias de capitalismo hierárquico na América Latina está na atomização das relações de trabalho: a maioria dos trabalhadores tem vínculos fluidos e temporários (instáveis) com as empresas e baixa agregação sindical. Não havendo estabilidade nas relações de trabalho, o tempo médio de permanência no emprego na América Latina é menor do que nas economias liberais de mercado e nas coordenadas de mercado: 3 anos contra 5 e 7,4, respectivamente.

Em termos de densidade sindical, medida pelo percentual da força de trabalho sindicalizada, esse indicador é significativamente menor. Os sindicatos são fracos (*weak unions*), havendo baixa representação sindical por local de trabalho. Embora as economias latino-americanas apresentem legalmente um grau mais elevado de regulamentação do trabalho, um conjunto denso de legislações trabalhistas, boa cobertura por categoria de trabalho, a regulamentação não alcança a maior parte da força de trabalho, situada no setor informal da economia. Isso demonstra os altos índices de desproteção social do trabalhador.

A Figura 2 apresenta o círculo resiliente em termos de complementaridades negativas nas diversas dimensões de bem-estar social quando falamos sobre o mercado de trabalho latino-americano.

Figura 2 – Atomização do mercado de trabalho
 Mercados de trabalho atomizados e segmentados na América Latina
 (*atomistic labour relations and low skills*)



Adaptado de Schneider, 2013:555

Como enfatiza Schneider (2013), os problemas decorrentes das relações de trabalho – relações atomizadas, desiguais e desprotegidas, combinadas com a baixa ou ineficiente qualificação da mão de obra – explicam boa parte do atraso (econômico e social) prevalente na região, o que afeta diretamente a produtividade do trabalho. Essa característica seria consequência dos baixos investimentos tanto por parte dos Estados, que, de modo geral, investem pouco no treinamento de trabalhadores desempregados, quanto das firmas, que não investem em tecnologia devido à baixa qualificação dos trabalhadores, o que denota um processo cíclico de abandono do trabalhador no contexto do mundo do trabalho. Tais aspectos conformam a resiliência institucional em termos de continuidades dos problemas que afetam a microeconomia nos países latino-americanos.

Os baixos níveis educacionais e de qualificação da força de trabalho são outro traço característico na história da América Latina quando comparados com os índices dos países desenvolvidos. As complementaridades, muitas vezes negativas, são explicadas pelo desequilíbrio entre a necessidade de capacitação/habilidades do trabalhador e o baixo investimento no mínimo necessário para que ele possa avançar em suas habilidades e competências individuais, como treinamentos, educação e emprego de qualidade¹⁶¹.

Na descrição das estruturas econômicas dos países investigados, Schneider (2013) entende que as economias da região acomodam uma variedade de empresas – os grandes grupos empresariais –, que exercem poder político em detrimento do poder econômico que concentram. Esses atores se caracterizam, basicamente, por:

- a) Ampla diversificação de empresas subsidiárias, frequentemente com pouca ou nenhuma relação mercadológica ou tecnológica entre si e concentradas em *commodities* de baixa tecnologia e de serviços;
- b) Grandes grupos empresariais mantêm o controle hierárquico direto sobre a diversidade de empresas; estas operam em diferentes áreas da economia;
- c) Pequeno número dos grupos empresariais responde por altas taxas das atividades econômicas nacionais, valores desproporcionais em termos de PIB;
- d) Em regra, as empresas são de propriedade e de administração familiares, tradicionalmente passadas de geração para geração (cerca de 90% dos maiores grupos são de propriedade familiar), e são gerenciadas hierarquicamente por membros das respectivas famílias, o que influencia diretamente em várias dimensões, desde as dinâmicas interacionais do chão de fábrica, por exemplo, em

¹⁶¹ Dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA (2009): *minimum needed for moving on to more training, education and higher skill employment*: nível médio (nível 2).

termos de densidade sindical, até as complementaridades próprias das políticas sociais e os discursos e as ideias de bem-estar social.

Na análise empírica com enfoque para a América Latina, as complementaridades têm origens distintas e, como engendram uma lógica de reforço entre os domínios, o capitalismo hierárquico não consegue evoluir para outra variedade de capitalismo “Essas complementaridades impedem a evolução do capitalismo hierárquico para outra variedade”¹⁶² (SCHNEIDER, 2013, p. 34).

Sob os aspectos históricos, o marco temporal de estruturação do capitalismo latino-americano, dadas as acepções da variedade hierárquica, está na segunda metade do século XX, quando a América Latina vivenciou a instalação das multinacionais na indústria de alta tecnologia (repetimos aqui as privatizações). Diante da baixa competitividade com as MNCs, os grupos domésticos buscaram outros setores de investimentos e de vantagens organizacionais, reforçando o modelo de empresa familiar, e setores específicos de investimento: vantagem financeira, que atingiu os grupos mais ricos da sociedade, e vantagem política, já que quem detém o poder econômico detém influência na esfera política do país. Ao mesmo tempo, a mão de obra foi sendo acomodada em setores ou segmentos de menor exigência de qualificação e de tecnologia: cimento, mineração, fabricação de papel e celulose, alimentos, metais, nos quais as MNCs não atuavam, por isso o impulsionamento das *commodities*¹⁶³.

A concentração das multinacionais em segmentos de capital intensivo não gerou demanda expressiva de mão de obra qualificada, levando à concentração dos grupos domésticos em setores intensivos da economia e desestimulando a adoção de políticas de qualificação e/ou em pesquisa e desenvolvimento. Além disso, a alta rotatividade *versus* baixo tempo de permanência no emprego, pode-se dizer, baixa estabilidade do emprego, teria levado a baixos incentivos para que os empregadores investissem na qualificação da força de trabalho.

Schneider (2013) aponta também a baixa participação das multinacionais no setor de pesquisa e desenvolvimento (P&D) na América Latina, com exceção do Brasil. A produção de manufatura intensiva concentra-se na mão de obra não qualificada, mais barata, e por ser um setor que funciona com baixo coeficiente tecnológico. Ainda, as empresas intensivas de capital empregam poucos trabalhadores.

¹⁶² No original: “[...] *these complementarities impede evolution away from hierarchical capitalism to another variety*”.

¹⁶³ O termo *commodity*, ou *commodities*, significa mercadoria, indicando produtos *in natura*, ou seja, em estado bruto ou primário que podem ser cultivados ou de origem mineral. O Brasil é um dos grandes produtores de *commodities* devido à sua grande extensão territorial e riqueza de recursos naturais. Isso explica o tamanho do impacto que esse tipo de mercadoria tem na economia do país.

Os grupos empresariais domésticos em setores como construção ou alimentação concentram os trabalhadores com baixas habilidades. No setor de *commodities*, os empregos são também de baixa qualidade: as empresas não investem em habilidades, o mercado de trabalho é segmentado, com pouca estabilidade e baixo nível de qualificação, com *clusters* de alta estabilidade (grupos elitizados) com treinamento também segmentado, ou seja, para poucos. Ainda, explica Schneider (2013), as características do mercado não favorecem a demanda por trabalhadores qualificados, o que acaba desestimulando os investimentos em modernização tecnológica ou em setores de alta tecnologia. Essa característica leva a outro traço marcante da variedade hierárquica, a baixa qualificação da mão de obra.

No campo político, observam-se certos padrões corporativos nas relações entre as empresas e o poder público, de modo que o sistema político reforça as características da variedade de capitalismo hierárquico: suas instituições burocráticas são permeáveis e o sistema partidário fragmentado, o que facilita o acesso direto aos serviços e afeta o grau de democracia. Existe ainda a influência de grupos empresariais e sindicatos sobre o governo e sobre o parlamento para obter políticas públicas mais vantajosas e favoráveis a determinados setores sociais e/ou econômicos (SCHNEIDER, 2004; DELGADO *et al.*, 2010).

Schneider (2013) explica também que as variedades de capitalismo dos países desenvolvidos dá pouca ou nenhuma atenção às multinacionais. Ao contrário, a presença de multinacionais na maioria dos países em desenvolvimento é expressiva, especialmente em manufaturas mais complexas, como automóveis e eletrônicos, o que demonstra afinidade e compatibilidade dessas corporações com as variedades mercadológicas e hierárquicas, embora não sejam logicamente necessárias.

Um traço fundamental das empresas das HMEs é que há muito mais hierarquia que relações de mercado. Além disso, a alta concentração em muitos setores estrutura os mercados como oligopólios com poucas empresas dominantes – que provavelmente exercem o controle sobre as associações industriais. Além disso, as empresas que têm poder de matriz podem deter a propriedade e o controle de grandes grupos empresariais ou multinacionais. As relações com

os fornecedores são tipicamente hierárquicas, seja por meio da integração vertical¹⁶⁴, seja pela dependência geral de pequenos fornecedores e compradores grandes ou monopsonistas¹⁶⁵.

La Porta *et al.* (1999) falam que, em sistemas de capitalismo hierárquico de muitos países em desenvolvimento, a participação em grupos empresariais é mais concentrada, “sem participação cruzada”¹⁶⁶. Tal característica se dá, em parte, devido ao relativo subdesenvolvimento dos mercados de ações, mas, principalmente, por serem empresas de família – ou grupos familiares empresariais. Os proprietários desses grupos de negócios concentram a total propriedade das empresas e, geralmente, controlam diretamente o gerenciamento dessas instituições, diferentemente do que ocorre nas LMEs, nas quais a dispersão de proprietários desloca o poder para os gerentes, mantendo-se o monitoramento de curto prazo e as pressões pelo desempenho da empresa. Nas variedades não liberais, os proprietários detêm maior controle administrativo; em regra, os proprietários – empresários – são os controladores da empresa e dos negócios (SCHNEIDER, 2013).

Por outro lado, nas CMEs, as associações patronais e setoriais são mais bem organizadas e abrangentes e desempenham funções cruciais de coordenação, como negociação coletiva, gerenciamento de programas de treinamento vocacional e negociação de normas setoriais. As negociações com fornecedores são baseadas em relações negociadas de longo prazo, que frequentemente envolvem esforços conjuntos de atualização. As relações com o governo também são mediadas por fortes associações empresariais. Como observado anteriormente, Hall e Soskice (2001) distinguem essa coordenação formal, baseada na indústria, na Europa, da coordenação mais informal, baseada em grupos, no Japão¹⁶⁷, o que se diferencia também nas NMEs (SCHNEIDER, 2013).

¹⁶⁴ A integração vertical se caracteriza pela combinação de processos de produção, distribuição, vendas e/ou outros processos econômicos tecnologicamente distintos em uma mesma empresa, a qual é responsável direta pelo controle de todos os processos da empresa, de modo que não depende de outras para produzir ou comercializar seus produtos (PORTER, 1998). Em oposição ao conceito de integração vertical de Castells (2000), a desintegração vertical das organizações se dá pela externalização de determinadas tarefas ou funções que passam a ser subcontratadas, além da adoção de um modelo de gestão menos funcional e hierárquico, com menos rigidez na divisão técnica do trabalho dentro das empresas.

¹⁶⁵ Uma situação em que existe somente um comprador de determinada mercadoria ou serviço num determinado mercado.

¹⁶⁶ A participação acionária cruzada ocorre quando duas (ou mais) empresas possuem ações uma (s) da outra (s) em proporções significativas. Quando ocorre de maneira sistemática dentro de um grupo econômico, como forma de manter sua coesão, como no caso do *keiretsu* japonês, pode-se falar num sistema de participações alinhadas (*aligned participations*) (LA PORTA *et al.*, 1999).

¹⁶⁷ No Japão, as firmas eram definidas como grandes comunidades, marcadas pelos valores de lealdade e comprometimento mútuo, denominadas *keiretsu*. Gerlach no início de 1992, apresentou um estudo completo sobre o *Keiretsu – Alliance capitalism: the social organization of Japanese business* (MASLERO, 1995).

Nas variedades hierárquica (HME) e de mercado (LME), as relações de trabalho, para a maioria dos trabalhadores que não estão no núcleo da pequena elite de trabalho, são de curto prazo, não mediadas por sindicatos, que geralmente são poucos ou ausentes. Os trabalhadores, portanto, carecem de incentivos para investir em habilidades específicas setoriais ou das empresas, que investem – se investem – em habilidades mais gerais, deixando o campo específico para a elite da empresa. Falta, nesse sentido, presença sindical para coordenar com a administração questões fundamentais de treinamento, organização do trabalho, demissões, tempo de trabalho e introdução de novas tecnologias, que são cruciais para o aumento de produtividade, tal como ocorre nas CMEs. Por exemplo, há pouco investimento em pesquisa e desenvolvimento no sentido de retorno social.

Podemos dizer que os sindicatos não combinam bem com os princípios organizadores em variedades de mercado (LME) e hierárquicas (HME) e, na prática, a grande maioria de trabalhadores não pertence a sindicatos ou, quando pertence, o coletivo é intermediado pelas organizações patronais, de modo que o debate coletivo é de pouca expressividade. Além ou ao lado dos sindicatos, há ainda uma questão adicional característica: a presença de fóruns para consulta e negociação sobre a organização de diferentes formas de consultoria entre gerência e trabalho, incluindo órgãos estatutários como conselhos de trabalho e representação em conselhos de administração.

As empresas do capitalismo hierárquico desenvolvem vantagens comparativas institucionais (vantagens competitivas/por setor da economia) na produção de *commodities*, muitas vezes baseadas em setores intensivos em recursos naturais (PAMPLONA; CACCIAMALI, 2017) e manufaturas de baixa complexidade em setores como agroindústria (papel e celulose, óleos vegetais, peixes e frigoríficos e etanol), minerais e metais (aço, alumínio, cobre e cimento); em *commodities* industriais (têxteis, componentes eletrônicos), em que o *design* e o *marketing* estão localizados em países desenvolvidos e a produção é subcontratada por empresas em países em desenvolvimento a partir de redes globais de produção¹⁶⁸ (GEREFFI; HUMPHREY; STURGEON, 2005).

As variedades de capitalismo do tipo LME, CME e NME estão presentes nos países desenvolvidos, enquanto países em desenvolvimento aproximam-se da variedade HME. As

¹⁶⁸ O processo de integração econômica desencadeado na década de 1990 difere da integração econômica das economias globalizadas. O principal objetivo, na primeira experiência, era promover a industrialização da região com baixa mobilidade do capital internacional e uma tendência de investimento estrangeiro direto do EDI concentrado no setor industrial. O processo de integração no século XXI está orientado para a integração da região com a economia internacional, especialmente com a América do Norte, a partir do aumento dos fluxos de comércio e investimento (CEPAL, 2019).

economias dos grandes países da América Latina e do Sudeste Asiático têm muitos grupos empresariais hierárquicos e multinacionais nos quais prevalece a baixa estabilidade no emprego e a baixa qualificação; geralmente, os sindicatos, fracos, não possuem capacidade de negociar efetivamente melhorias e/ou apoio ao chão de fábrica.

A seguir, reforçamos alguns pontos-chave da teoria. A ideia de que o Estado é um elemento fundamental nas economias latino-americanas não é desconstruída e/ou abandonada. Para Schneider (2009, 2013), o Estado é importante para compreender os capitalismo latino-americanos. No entanto, na abordagem do capitalismo hierárquico, o autor abandona os discursos desenvolvimentistas, que situam o Estado como ator central do processo de desenvolvimento industrial e crescimento econômico, bem como o enfoque originário da VoC, fundado no papel da firma como um ator relacional, para apontar os tipos de capitalismo do Brasil e no México. Em seus primeiros estudos, Schneider estabelece uma visão desenvolvimentista dessas economias de mercado (WOO-CUMINGS *et al.*, 1999). Posteriormente, o autor, sob as lentes da HME, ainda considerando a forte interação entre o poder político e o capital, acrescenta outro elemento em suas análises, a hierarquia, dando corpo ao capitalismo hierárquico. Nessa nova visão, a hierarquia possibilita incorporar fatores como o Estado, as empresas multinacionais e as empresas familiares como atores centrais das relações de mercado. Ainda segundo o autor, tais características são prevalentes na maioria dos países com desenvolvimento tardio, o que não é perceptível nas análises das demais variedades de capitalismo, sob as lentes da VoC.

Conceitualmente, os princípios que dão sustentação às variedades de capitalismo são mutuamente excludentes no sentido de que não podem ser combinados em igual medida. Uma alocação baseada em uma ordem hierárquica, por exemplo, não pode ser simultaneamente o resultado de uma negociação. No entanto, elementos de todos dos quatro tipos de VoC podem entrar em jogo (SCHNEIDER, 2013).

Em análise empírica da América Latina, Schneider (2012) observou que, em termos de concentração de propriedade, virtualmente todas as empresas pesquisadas na região apontaram um acionista controlador, que geralmente possui bem mais do que o limite comum de bloqueio de 20%. O acionista ou era proprietário da empresa, ou uma família proprietária com um acionista controlador indicado ou um bloco de controle, em regra, com membros da família ocupando o poder de decisão. Além disso, muitas grandes empresas são de capital fechado e não estão listadas em bolsas de valores (quando a negociação na bolsa de valores ocorre, é uma exceção). Os grupos empresariais valorizam muito o controle decisório, inclusive premiando as compras coletivas de empresas como garantia de manutenção do controle de mercado. De modo

que a lógica para entender a região, em termos de desenvolvimento, parte da assertiva de que o capitalismo familiar é endêmico na América Latina e exerce influência substancial no que diz respeito ao campo das políticas públicas¹⁶⁹ (SCHNEIDER, 2013).

Para Schneider (2013, p. 32, tradução nossa), o México se aproxima do tipo ideal de uma HME, em razão das disfunções do sistema político, que têm impedido as “possibilidades políticas e a implementação de políticas para combater as complementaridades negativas”. Isso indica a falta de equilíbrio nas políticas públicas. Para o autor, a presença de multinacionais e de grupos empresariais concentrados, de mercados de trabalho segmentados entre um setor formal e um informal e de um sistema de habilidades não desenvolvidas gera complementaridades também bastante específicas.

No caso do Brasil, o Estado se assemelha, mesmo que minoritariamente, a um acionista, ou seja, o Estado injeta recursos e investe na economia. Como exemplo, temos a participação do BNDES e dos fundos de pensão. Tal característica incute a visão de uma mudança em direção a uma economia mais coordenada, uma espécie de CME dirigido pelo Estado. Contudo, a relação de acionista minoritário do Estado configura uma relação hierárquica direta entre os atores estatais e as empresas individuais e não envolve a cooperação voluntária entre as empresas; pelo contrário, estas guardam uma relação de obrigação – civil, administrativa, etc.; portanto, hierárquica – com o Estado, inclusive balizada pela lei e por princípios de natureza constitucional. Podemos aplicar, neste ponto, o princípio da moralidade, da eficiência e da impessoalidade (BRASIL, 1988a) como exemplo de vínculos de hierarquia.

Para reger esses princípios, bem como manter um equilíbrio entre o público e o privado e o poder dos grupos de poder familiar, tanto no México quanto no Brasil foram criados órgãos de regulação. A presença dessas instituições fortalece e reforça a competição nos principais setores não comercializáveis – por exemplo, nas telecomunicações –, que são estratégicos e que passaram por um profundo processo de privatização, no Brasil, especialmente na década de 1990. No México, esse processo iniciou-se ainda na década de 1970, mas com aprofundou-se na década de 1990, tal como se deu na região de modo geral.

De qualquer forma, as privatizações seguiram a lógica de um projeto de desenvolvimento pensado de fora para dentro das fronteiras da América Latina. As

¹⁶⁹ Em estudo sobre a América Central, Segovia (2005) aponta que, nos anos 2000, mais de 90% dos 32 maiores grupos empresariais da América Latina eram controlados por famílias e, em sua maioria, por vários membros da família em cargos de gestão. As famílias possuíam a maioria dos grupos empresariais na América Central (e controlavam 27 dos 28 maiores grupos empresariais da Colômbia).

especificidades desse processo acabaram reforçando a variedade hierárquica de capitalismo nas economias nacionais latino-americanas dentro das medidas de cada país.

O mercado de trabalho, de acordo com Schneider (2013), seria caracterizado por um papel menor dos sindicatos, por uma grande rotatividade dos trabalhadores nos empregos (a permanência média do trabalhador por empresa é de três anos), por um alto grau de regulação e por uma economia informal bastante expressiva. Os três segmentos caracterizadores dessa dimensão são os seguintes: um grande setor informal; um grande grupo de trabalhadores em empregos formais, mas com baixa qualificação e baixa permanência; e um pequeno segmento formado por uma elite trabalhista, que tem longo mandato, altas habilidades, representação sindical e benefícios significativos de alta regulamentação trabalhista. Em termos de qualificação e educação, as médias dos países latino-americanos avaliados pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estariam bem abaixo dos níveis recomendados (SCHNEIDER, 2013).

a) Complementaridades na HME

Os capitalismo hierárquicos na América Latina dão causa a três tipos de complementaridades. Primeiro, a divisão do trabalho entre grupos econômicos e empresas multinacionais, em que os grupos econômicos tendem a se concentrar na área de *commodities* (setor primário) enquanto as multinacionais se concentram no setor das manufaturas de alta tecnologia. Segundo, essas empresas geram pouca demanda por trabalhadores qualificados, mantendo a lógica da precarização do trabalho e trabalhos de curto prazo. Sobretudo, o domínio das multinacionais em setores tecnológicos, intensivos em capital e pouco demandantes de mão de obra inibe investimentos em pesquisa e desenvolvimento no país, os quais exigiram um número maior de trabalhadores qualificados. Os investimentos dessas empresas deixam de lado setores importantes das economias locais nas quais estão instaladas e nas quais multiplicam os seus ativos¹⁷⁰.

Por fim, os setores primários das economias de capitalismo hierárquico são controlados pelos grandes grupos econômicos nacionais, que empregam maior quantidade de mão de obra

¹⁷⁰ A existência de multinacionais deve-se, entre outros fatores, à detenção de ativos diferenciados, que são vantagens compensatórias que as EMNs recebem sobre as empresas locais, na medida em que detiverem a propriedade privilegiada (*ownership*) de certos ativos tangíveis ou intangíveis; trata-se de um estímulo à internalização.

de baixa qualificação e pouco pessoal com maior qualificação. No caso brasileiro, segundo Schneider (2013), as grandes empresas no setor de serviços, de comunicações e no setor financeiro geram maior demanda por trabalhadores qualificados, com pelo menos nível superior. No entanto, para atender à demanda do trabalho qualificado, há brechas no sentido de preparo da mão de obra, não sob o aspecto da setorialidade, mas de um espectro mais amplo e profundo, com investimentos desde a base. Para o autor, a falta de qualificação – capacitação do trabalhador – impede o exercício de oportunidades no mercado de trabalho¹⁷¹.

Para Schneider (2013), as complementaridades nos países de desenvolvimento tardio são, em grande parte, negativas e levam uma resiliência institucional ao desenvolvimento nos países da América Latina. Como solução, propõe o autor que a América Latina deva seguir a rota da Escandinávia, marcada, sobretudo, pelo investimento público na área de educação e pelo investimento privado em pesquisa e desenvolvimento. A alternativa seria promover investimentos no setor de serviços. Contudo, o autor ressalta a necessidade de somar esforços junto à classe média, que, como agente de desenvolvimento econômico, deve estar alinhada aos interesses dos grupos vulneráveis, por assim dizer, estar comprometida com um pacto social com as políticas econômicas orientadas para o mercado¹⁷².

Para minimizar as complementariedades negativas, em síntese, o autor propõe uma atuação desde dois campos ou competências nas economias de capitalismo hierárquicos: promoção do setor de serviços; e estruturação de um sólido do capital humano, ou seja, qualificação da mão de obra. No entanto, o autor não diz, exatamente, a partir de que mecanismos poderá haver uma contribuição para o campo das políticas sociais, mas sugere a rota escandinava como saída possível.

b) Políticas de emprego na HME

Para uma análise do comportamento das políticas sociais frente às complementaridades institucionais, nosso ponto de partida é quase uma indagação. Buscamos compreender a relação entre os arranjos institucionais que dão corpo às variedades de capitalismo hierárquico e como

¹⁷¹ Enfatizamos que a capacidade de oportunidade do agente é mitigada desde o momento em que o Estado inviabiliza o desenvolvimento desse agente e, conseqüentemente, interfere na sua liberdade de ser substantivamente um sujeito livre.

¹⁷² Hoje se pergunta se a classe média nova irá apoiar as políticas econômicas orientadas para o mercado ou irá descartar as alternativas públicas e recorrer a alternativas privadas, aderindo aos serviços particulares de saúde, condomínios fechados, escolas particulares; se irá alinhar seus interesses aos das populações pobres e vulneráveis ou, contrariamente, aos interesses e aos valores dos ricos e da elite (MACLENNAN, 2014).

interagem em termos de políticas de sociais na América Latina, especialmente no Brasil e no México. Nesse sentido, somos remetidos para uma abordagem sobre as complementaridades institucionais próprias das HMEs e como essas complementaridades interagem com o mercado de trabalho, especialmente em relação ao trabalho informal.

Nossa abordagem tem como fundamento teórico-metodológico o conceito de complementaridade institucional de Hall e Soskice (2001), mas restringe o seu alcance às ideias formadas por Schneider (2009) para pensar as HMEs e construir a tipologia de capitalismo hierárquico para a América Latina. Trabalhamos com a ideia de que as economias latino-americanas são caracterizadas pela forte presença de multinacionais – MNCs –, grupos de negócios diversificados, mercado de trabalho segmentado, baixo grau de investimento em habilidades e competências e treinamento dos trabalhadores (*low skills*).

c) Regulação do mercado de trabalho

Desde 1990, o problema do emprego na América Latina tem sido associado ao modelo de regulação das relações de trabalho em um contexto de internacionalização das economias nacionais, perspectiva que orientou a flexibilidade dos modelos de proteção social¹⁷³. Nesse sentido, fala-se em rigidez formal derivada da regulação dos mercados de trabalho, o que Schneider (2009, 2013) coloca como característica das economias de mercado hierárquico latino-americanas. Que implicações teriam os mecanismos de regulação do mercado de trabalho para o EBES? Se, por um lado, a proteção do contrato de trabalho garante o acesso aos direitos sociais trabalhistas, por outro, questiona-se a ineficiência desses mecanismos por reduzir a demanda por mão de obra e as perspectivas de emprego de jovens, mulheres e pessoas não qualificadas; ou seja, por aumentar as desigualdades, segregando o mercado de trabalho entre trabalhadores com empregos e trabalhadores com poucas perspectivas de se tornarem empregados, o que, conseqüentemente, amplia o setor informal (HECKMAN; PAGÉS, 2000).

Questionamos se seria factível corrigir assimetrias no mercado de trabalho a partir de mecanismos que proporcionam segurança de renda, com menores custos de eficiência e desigualdade e com segurança de trabalho. Como o mercado de trabalho é imperfeito, porque incapaz de se autorregular, a informalidade é um ponto a ser corrigido quando pensamos em termos de diminuição de desigualdades sociais (CACCIAMALI, 2005). Ademais, não podemos

¹⁷³ Não por acaso, protagonizamos reformas profundas em diversos sistemas de seguridade social latino-americanos ainda na década de 1970, que se intensificaram na década de 1990. À exceção do Brasil, que manteve o sistema de contribuição definida, a maioria dos países da América Latina migrou para o sistema de benefício continuado (IPSA).

deixar de observar que a regulação recai sobre o mercado de trabalho formal, ou seja, não há como falar em regulação de trabalho informal, pelo contrário, nesse aspecto, a informalidade afeta o mercado de trabalho, o trabalhador e a economia negativamente. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) apontam que, no Brasil, há pelo menos 13 milhões de desempregados, sendo que 37 milhões de pessoas estão em condições de informalidade e falta emprego para 27,6 milhões no país (IBGE, 2018).

A OECD (2018b) utiliza o índice de Legislação de Proteção ao Emprego (LPE) para mensurar o grau de regulação/proteção do contrato de trabalho. Para a construção desse indicador, usa como variáveis as demissões com e sem justa causa, a notificação prévia à demissão, o cumprimento de aviso prévio, o pagamento de salário e de indenizações por demissão, o período de experiência, a realocação no mercado de trabalho e os atrasos adicionais no pagamento em caso de demissão coletiva.

Esse índice varia de 0 a 6 e tem como parâmetro três conjuntos de indicadores: a) os contratos permanentes; b) os contratos temporários; e c) as demissões coletivas¹⁷⁴. Comparando-se algumas economias nacionais da OECD (2018b), entre os anos de 2005 e 2014, os Estados Unidos, modelo de economia de mercado liberal (LME), apresentam menor grau de proteção ao emprego (0,26), contrapondo-se à Alemanha, modelo de economia de mercado coordenado (EMC), com índices mais elevados (2,68). O Brasil possui índice médio de 1,43, aproximando-se dos índices do Japão; é, portanto, mais flexível em relação à proteção do emprego do que o México (2,19), que se aproxima da média dos países da OECD (2,12).

No Brasil, uma das principais fontes de rigidez ou de proteção ao emprego são as restrições ao contrato de trabalho temporário, que tem prazo previsto em lei, e os contratos de duração fixa. O Direito do Trabalho no Brasil estabelece prazos de duração aos contratos a termo que, em regra, são de no máximo dois anos. Esses contratos, além de regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), são acompanhados pelo sindicato. De modo geral, no Brasil há poucas restrições práticas e formais em casos de demissões coletivas, sem limitações adicionais, já que acompanhadas pelos sindicatos, diferentemente dos casos de demissões individuais, quando há maior controle.

¹⁷⁴ As demissões coletivas têm peso maior que os outros dois componentes, que refletem uma proteção adicional ao emprego com relação à regulação das demissões individuais, considerada modesta em todos os países da OECD (2018).

Tabela 1 – Índice de rigidez – proteção ao emprego

Índice de rigidez da legislação de proteção ao emprego - LPE										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Países da OECD	..	..	..	2,17	2,16	2,15	2,12	2,08	2,04	..
Estados Unidos	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	..
Reino Unido	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26	1,10	1,10
Japão	1,70	1,70	1,37	1,37	1,37	1,37	1,37	1,37	1,37	..
França	2,47	2,47	2,47	2,47	2,38	2,38	2,38	2,38	2,38	..
Alemanha	2,68	2,68	2,68	2,68	2,68	2,68	2,68	2,68	2,68	..
Chile	..	..	..	2,63	2,63	2,63	2,63	2,63	2,63	..
México	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,03	..
Brasil	..	..	..	1,43	1,43	1,43	1,43	1,53	..	..

Fonte: OECD (2018b, online).

d) Empregos de curto prazo (*short-term labour market*)

Esta categoria exerce importante peso na qualidade do trabalho, especialmente porque a incidência de formas não usuais de emprego, aqui mencionadas – além dos contratos de curto prazo, os empregos temporários, o emprego avulso ou desprotegido, etc. –, não deixa de representar risco de pobreza dos empregados e maior grau de trabalho desprotegido, primeiro, devido à diminuição do decurso de tempo em que o trabalhador se mantém efetivamente ocupado, segundo, pela abrangência de direitos sociais, vertiginosamente menor do que no emprego permanente. Também há que se considerarem as percepções de insegurança nessa modalidade de posto de trabalho, que afeta a qualidade da relação de emprego (OECD, 2002) e os empregos de qualidade.

Essa modalidade de emprego difere daquele por prazo determinado, que tem duração, em regra, de 24 meses (*temporary contracts*); difere também do contrato de experiência, que vige por até 90 dias, ou seja, pelo período estipulado dentro desse prazo que, ao término, pode ser extinto ou ser convertido em contrato por prazo indeterminado.

Tendo como referência o período de 2005 a 2014, a média nos países da OECD (2018b) para os empregos de curto prazo¹⁷⁵ foi de 65.79%. Nos Estados Unidos, 68.1%; no Reino Unido, 71.9%; na Alemanha 73,8%; no Japão, 72.8%; na França, 63,7%; no Chile 62,2%; no México 64,4%.

No Brasil, essa modalidade de emprego foi regulada pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Em 2017, a lei sofreu modificações¹⁷⁶, ficando então esclarecido o que o vínculo

¹⁷⁵ Os dados para o Brasil não foram exibidos pela OECD (2018b) nesse indicador.

¹⁷⁶ Mudanças promovidas pela Lei nº 13.429, de 2017 (BRASIL, 2017b).

empregatício do trabalhador seria com a empresa de trabalho temporário¹⁷⁷, e não com a tomadora dos serviços. Os empregos de curto prazo são cabíveis para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços¹⁷⁸. Em outras palavras, surgem de condições específicas da dinâmica do mundo do trabalho.

A diferença entre os direitos do trabalhador em situação de contrato de trabalho de curto prazo e do trabalhador permanente está, basicamente, na rescisão do contrato, ou seja, no termo inicial e final do contrato e, conseqüentemente, na limitação de direitos trabalhistas. O trabalhador por curto prazo não tem direito ao aviso prévio e ao recebimento da multa de 40% sobre o saldo do FGTS; porém, tem direito a uma indenização por dispensa sem justa causa e, ao término normal do contrato, deverá ganhar 1/12 (um doze avos) de todo o pagamento recebido¹⁷⁹.

e) Baixo grau de habilidades (*low skill*)

Esta variável reflete o impacto das habilidades (desenvolvimento de competências, formação e treinamento) no desempenho econômico, no emprego e nos resultados sociais, obviamente considerados os fatores contextuais que podem interferir tanto na oferta quanto na demanda por habilidades, isto é, as realidades de cada economia nacional para investir em capital humano. Tanto o conhecimento como as habilidades representam uma forma de capital humano. De acordo com Schultz (1973), são essenciais para a formação do capital humano, entre outras, a educação formal e o treinamento corporativo. Sendo que o conhecimento como forma de capital e a decisão de investir na capacitação do trabalhador podem surgir de deliberação individual ou das partes interessadas em melhorar e/ou aumentar a produtividade.

Assim, tanto o trabalhador quanto o empregador podem atuar nesta esfera ou dimensão da qualidade do trabalho e ganho de produtividade (*earnings*), com ênfase no grau de habilidades.

O grau de habilidades no mercado de trabalho pode ser mensurado a partir das seguintes subcategorias (OECD, 2013):

¹⁷⁷ Não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores ou sócios das empresas prestadoras de serviços (BRASIL, 2017b).

¹⁷⁸ O contrato temporário não poderá exceder três meses, salvo autorização conferida pelo órgão de regulação. No referido instrumento deve constar, expressamente, prazo de vigência do contrato, data de início e término da prestação de serviço. No Brasil, até o ano de 2018, coube ao Ministério do Trabalho e Emprego desenvolver ações de fiscalização do trabalho; com a mudança administrativa de 2019, a pasta passou à Secretaria do Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia. No México, essas ações são de competência da *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (STPS), subordinada, diretamente, ao chefe do Poder Executivo.

¹⁷⁹ Esta variável tem sido usada para justificar as alterações nas legislações trabalhistas na América Latina, como ocorreu com México em 2013 e no Brasil em 2016. Os discursos apontam para diminuição do desemprego pelo aumento dos postos de trabalho de curto prazo.

- a) Aquisição de habilidades, com ênfase para os investimentos e o estoque de capital humano;
- b) Requisitos de habilidade, medidos pela demanda por habilidades que surgem no mercado de trabalho;
- c) Grau de correspondência ou correlação das habilidades obtidas por meio de educação e treinamento *versus* habilidades exigidas pelo mercado de trabalho.

O grau de habilidades é extraído do conjunto de Indicadores Mundiais de Competências para Emprego (*World Indicators of Skills for Employment – WISE*), os quais fornecem um sistema abrangente de informações relacionadas ao desenvolvimento de habilidades, favorecendo tanto o desenho de políticas e de programas de habilidades quanto o monitoramento dos impactos sobre as demandas do mercado de trabalho, empregabilidade, produtividade, entre outros. Com base nesses indicadores, é possível mensurar a expressividade dos investimentos de algumas economias latino-americanas em habilidades (*skills for employment – 2005 e 2014*): o Brasil aumentou em cerca de 1,63% o total de investimentos em competências, habilidades e treinamentos, acompanhado pela Argentina (1,42,3%) e pelo Chile (1,07%). O México aumentou a taxa de investimentos em 0,48%; os Estados Unidos, em 0,32%; o Reino Unido, em 0,22%; o Japão, em 0,01%.

Tabela 2 – Gastos nas habilidades para o emprego (dólar)

País	2005	2014	Varição quantitativa	Varição (%)
Chile	124.404,20	258.061,50	133.657,3	1,07
França	2.203.679,0	2.829.192,0	625.513,0	0,28
Alemanha	2.857.630,0	3.852.556,0	994.926,0	0,35
Japão	4.571.867,0	4.601.461,0	29.594,0	0,01
México	866.346,5	1.282.720,0	416.373,5	0,48
Reino Unido	2.412.109,0	2.941.886,0	529.777,0	0,22
Estados Unidos	13.100.000,0	17.400.000,0	4.300.000,0	0,33
Argentina	222.910,8	540.197,5	317.286,7	1,42
Brasil	892.106,8	2.346.118,0	1.454.011,2	1,63

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de OECD (2018b).

Outro dado interessante fornecido pela OECD (2018b) é a relação entre educação formal, qualidade do trabalho, *low skill* e trabalho informal. No México, 73% dos trabalhadores

informais apresentam baixo grau de habilidades, competências e treinamentos; no Brasil, 47%; na Argentina, 51%; e, no Chile, 24%.

f) Sistema S no Brasil – alternativa à qualificação profissional

O Sistema S surge na década de 1940, como uma justificativa do Estado para promover a qualificação profissional da força de trabalho inserida no processo de industrialização recente do país. Em outras palavras, o Sistema desponta como parte do projeto desenvolvimentista de Vargas e da política de trabalho e melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (GRAEF; SALGADO, 2012).

Os discursos o colocaram como sendo um setor primordial para o aprimoramento do padrão social dos empregados do comércio. A Confederação Nacional do Comércio ficou encarregada de organizar e administrar as escolas de aprendizagem comercial, entidades responsáveis pela oferta de cursos de educação continuada e cursos práticos e de especialização para os empregados adultos do comércio.

Coube ainda à Confederação criar e organizar o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), ente colaborador para a difusão e o aperfeiçoamento do ensino comercial de formação e do ensino imediato, ou seja, necessário ao desempenho do ensino na área de comércio. Ao SENAC, como órgão colaborador, coube ainda a realização de acordos com estabelecimentos de ensino comercial reconhecidos pelo governo federal, para dar andamento aos processos de ensino e também no aparelhamento escolar necessário.

Para o custeio dos encargos do SENAC, os estabelecimentos comerciais vinculados às federações e aos sindicatos coordenados pela Confederação Nacional do Comércio (BRASIL, 1943) tornaram-se responsáveis pelo pagamento mensal de uma contribuição equivalente a um por cento sobre o montante da remuneração paga à totalidade dos seus empregados. Esse valor seria a base de cálculo da contribuição de Previdência Social.

À época de sua criação, a arrecadação das contribuições era intermediada pelas instituições de aposentadoria e pensões; o seu produto era colocado à disposição do SENAC, para aplicação proporcional nas diferentes unidades do país, de acordo com a correspondente arrecadação, deduzida a cota necessária para as despesas de caráter geral. Caso essas instituições não possuíssem serviço próprio de cobrança, o SENAC intermediava com esses órgãos, para que o Banco do Brasil realizasse a arrecadação (BRASIL, 1946b).

As entidades do Sistema S são constituídas por lei, com personalidade jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, mantidas por dotações orçamentárias ou por contribuições

parafiscais. Não exercem serviços públicos delegados, mas sim atividade privada de interesse público ou serviços não exclusivos do Estado (BRASIL, 1974a, 1974b). Desempenham suas atividades em cooperação com o Estado, portanto, não guardam relação de subordinação hierárquica com os entes públicos, ficando apenas vinculadas ao órgão estatal relacionado com suas atividades, para fins de controle e prestação de contas do dinheiro público recebido para sua manutenção. Essas entidades possuem ampla isenção fiscal (BRASIL, 1955) e regem-se pelas normas do direito privado.

Em 2005, quando criada a figura do Microempreendedor Individual (MEI), surgiram dúvidas quanto à manutenção do Sistema S. Para os representantes da Confederação Nacional do Comércio, era um pretexto do governo federal “para dar aos empreendimentos de pequeno porte um tratamento tributário especial” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO, 2000, p. 9) e acabar com a principal fonte de financiamento dessas entidades, o que não ocorreu.

Em 2008, foram alterados os regimentos dos serviços do Sistema S – SENAI, SESI, SENAC e SESC –, a fim de ampliar a gratuidade e o número de vagas em cursos técnicos de formação inicial e continuada destinados a alunos e trabalhadores de baixa renda, empregados ou desempregados.

g) Sindicatos fracos

Para dar corpo a esta categoria analítica, o primeiro passo é chegar a uma definição clara do que poderíamos considerar “sindicatos fracos” (SCHNEIDER, 2009). A OECD utiliza dois indicadores para mensurar o nível de participação sindical: a densidade sindical e o potencial de barganha sindical. A densidade sindical é dada pela proporção de membros do sindicato dividida pelo número total de trabalhadores e o potencial de barganha sindical. A maior taxa de densidade sindical, em 2014, entre os países da OECD, está no Reino Unido (25%); e a menor taxa, na França (8%). A Alemanha possui densidade sindical de 17,7%, seguida pelo México, com 13,5%; e pelos Estados Unidos, com 10,7% (OECD, 2018a).

O potencial de barganha coletiva corresponde à proporção de empregados abrangidos por acordos coletivos, divididos por todos os assalariados com direito a negociação. Comparando-se os dois indicadores, a França, com a menor taxa de densidade sindical, possui a maior taxa de barganha coletiva (98,5%). Enquanto o Reino Unido, com maior densidade sindical, alcançou 27% de barganha coletiva. A Alemanha, com densidade sindical de 17,7%, alcançou 57,7% de barganha coletiva. Ou seja, nem sempre densidade sindical corrobora a força dessas corporações.

Essa variável guarda relação com outras. Por exemplo, na história do sindicalismo brasileiro, os sindicatos por ofício, que vigoraram no início do século XX, eram vistos como sindicatos fortes por serem vinculados a profissões constituídas por trabalhadores mais qualificados. Já os sindicatos por indústria reuniam trabalhadores de baixa qualificação profissional, em atividades de alta rotatividade, como os operários têxteis (BATALHA, 2000). Eram também denominados de sindicatos pluriprofissionais, considerados fracos e de precária organização.

De meados do século XX para frente, houve uma maturação do sindicalismo brasileiro, ampliando-se o potencial de barganha sindical. Questões como condições de trabalho e defesa da Previdência Social tornaram-se os principais eixos das agendas da central sindical mais atuante, a Central Geral dos Trabalhadores. Na década de 1980, o sindicalismo classista situou o trabalhador para além da ideia de força de trabalho, em um “um horizonte mais amplo, como classe produtora da riqueza social” (CUT, 1981, p. 16).

A força do sindicato traz embutida uma história de luta, de amadurecimento e de ampliação da atuação enquanto entidade sindical. Assim, além taxa de barganha coletiva e da densidade sindical, como menciona a OECD em seus indicadores, outras variáveis podem ser abordadas. Ao elaborar o questionário semiestruturado para os entrevistados das corporações de trabalhadores e de empregadores, exploramos a trajetória histórica e as conquistas sindicais, o processo de formação política e sindical, as atividades de fiscalização, a motivação do trabalhador para filiação e participação sindical e os mecanismos de comunicação com a base.

No caso mexicano, por exemplo, as corporações de trabalhadores e de empregadores remontam ao final do século XIX e, desde a década de 1990, participam formalmente da estrutura orgânica das instituições de bem-estar social. Ou seja, a categoria “sindicatos fortes” traz embutida uma história de luta, de amadurecimento, de esforço de ampliação da atuação sindical. Além da taxa de barganha coletiva e da densidade sindical delimitamos as seguintes subcategorias que podem ser abordadas nessa categoria-chave:

- a) Trajetória histórica e conquistas;
- b) Processo de formação política e sindical;
- c) Atividades de fiscalização;
- d) Motivação para filiação e participação sindical;
- e) Comunicação com a base.

Criada em 1945 (BRASIL, 1945a), a Confederação Nacional do Comércio, hoje denominada Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) conta com 34 federações patronais, das quais 27 têm representação estadual e 7, representação

nacional. A partir de 1990, a CNC criou o Sistema Confederativo da Representação Sindical do Comércio (Sicomércio) e reúne hoje pelo menos 1.028 sindicatos considerados os mais representativos do setor de comércio do país.

h) Processo de informalidade e setor informal

O termo setor informal foi cunhado pelo antropólogo social britânico Keith Hart, que o apresentou na conferência *Urban Employment in Africa na Universidade de Sussex*, em 1971. Posteriormente, a OIT inseriu o conceito em seu relatório sobre o Quênia, em 1972 (Rendimentos, Emprego e Igualdade no Quênia), sendo esta a primeira publicação em que o setor informal apareceu designando um fenômeno social. Em 1973, Hart publicou o trabalho *Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, considerado o marco para o campo das Ciências Sociais e ponto de partida para ressignificações para outras escolas e campos teóricos.

A escola dualista, ao estudar o setor informal, coloca ênfase na marginalização dos indivíduos (TOKMAN, 1978). Para a escola estruturalista (MOSER, 1978), esse setor ainda é uma maneira alternativa e deliberada de operar como porta dos fundos do capitalismo organizado. No pensamento legalista, os custos de transação e as barreiras de entrada são a principal causa do fenômeno, tendo na burocracia latino-americana um dos fatores causais ou estimulantes de estar na informalidade (DE SOTO, 1987). A escola associada ao Banco Internacional de Desenvolvimento (MALONEY, 2004; LEVY, 2010) coloca ênfase nos incentivos institucionais que alimentam o fenômeno, de modo que esse represente um último recurso, senão uma opção deliberada, consequência das políticas sociais e da legislação trabalhista.

Para Singer (1999), qualquer que seja a definição apresentada para a informalidade – subemprego, desemprego disfarçado, estratégia de sobrevivência –, esta tem origem nas lutas de classe¹⁸⁰; algo relativamente antigo, do contexto da Revolução Industrial. Para resgatar o

¹⁸⁰ Na lógica marxista, a classe trabalhadora seria capaz de revolucionar a sociedade e a história por meio de uma consciência de classe. Contrários à classe trabalhadora estariam aqueles que negavam o trabalho e, conseqüentemente, se colocavam em desacordo com as propostas da classe trabalhadora revolucionária. Ao escrever o *18 Brumário* (1851), Karl Marx denominou essa classe de *lumpenproletariados* (desclassificados). Essa sociedade data de 1849. Sob o pretexto de criar uma sociedade de beneficência, organizou-se o lumpenproletariado de Paris em seções secretas, cada uma das quais dirigida por agentes bonapartistas e um general bonapartista à cabeça de todas. Juntamente com *roués* arruinados, com meios de subsistência equívocos e equívoca proveniência, e com rebentos degenerados e aventureiros da burguesia, vagabundos, soldados desmobilizados, reclusos postos em liberdade, galerianos desertores, vigaristas, charlatães, lazzaroni, carteiristas, burlões, jogadores, maquereaus, donos de bordéis, carregadores, escribas, tocadores de realejo, trapeiros, amoladores, caldeiros, mendigos. De toda essa massa indefinida, desagregada, flutuante a que os franceses chamam *la bohème*, desse elemento com ele

trabalhador informal da pobreza, é necessário “organizá-lo” por meio de cooperativas, já que não encontra abrigo no sindicato clássico. No México, os informais *callejeros* – no Brasil, vendedores ambulantes – carregam o lema “*Organizar a los desorganizados*”, tendência proposta também no PREALC (CEPAL, 1979). No mesmo sentido, expressam-se os vendedores ambulantes mexicanos coordenados pela *Confederación Nacional de los Trabajadores Informales* (CNTI), que será tratada adiante.

Singer (1999), com base em Marx, no volume 1 de *O Capital*, fala que seria a informalidade uma reserva de mão de obra relativamente excedente¹⁸¹, do tipo estagnada, que forma parte do exército ativo do trabalho, mas com ocupação inteiramente irregular. A origem da informalidade é atribuída à excessiva regulamentação da economia pelo Estado. Sob esse ponto de vista, o trabalho informal seria a resposta popular às restrições legais, derrubando com sucesso a barreira estatal legal, implantando a desregulamentação de fato e representando a irrupção das forças do mercado contra a economia engessada pela regulamentação. Nesse caso, o empreendedor informal não seria um produtor marginal de baixa produtividade, como afirma o PREALC (CEPAL, 1979).

O PREALC adotou o conceito formulado para o Quênia, acrescentando que o setor informal é caracterizado também por “atividades não organizadas segundo o parâmetro da relação capital-trabalho” (MARULANDA, 1979, p. 51). Portanto, seguiu a lógica dualista, de natureza estrutural, própria do sistema capitalista de produção.

Segundo Dedecca (1996), pensar a informalidade exige a contextualização prévia do fenômeno no âmbito do processo de desenvolvimento da acumulação capitalista de modo geral. O autor nos remete à temporalidade do fenômeno, classificando-o em velha e nova informalidade. Na velha informalidade, o autor fala em economia em transição, que deu origem a uma massa de desempregados, aglomerados nas cidades industrializadas, e aos deslocamentos urbanos (migrações internas) do campo para os centros urbanos em busca de emprego. Na nova, há o fenômeno da desterritorialização do trabalho como estratégia de diminuição dos custos sociais do trabalho; vincula-se às tendências da economia global (no qual este estudo não pretende se aprofundar).

aparentado, formou Bonaparte a cepa da Sociedade do 10 de Dezembro. Era “Sociedade de beneficência” na medida em que todos os membros sentiam, tal como Bonaparte, a necessidade de beneficiar à custa da nação trabalhadora. Este Bonaparte, que se constitui em chefe do lumpenproletariado, que só neste encontra de forma maciça os interesses que ele pessoalmente persegue, que reconhece nestas fezes, detritos e escória de todas as classes a única classe em que pode se apoiar incondicionalmente, é o autêntico Bonaparte, o Bonaparte *sans phrase* (MARX, 2011).

¹⁸¹ Márcio Pochmann (2003) também utiliza o conceito de excedente, para estudar a informalidade do trabalho e, especialmente, em estudo de caso sobre a população do município de São Paulo.

As mudanças conceituais após a década de 1970 fazem referência aos modos de produção familiar, às atividades econômicas empreendidas por iniciativa própria, diferentes do padrão *weberiano* de empresa racional – custo-benefício e maximização da eficiência, administração e controle de processos. Na década de 1990, as narrativas tratam da informalidade como um empreendimento popular, gestado pela má distribuição de renda, com pouca ou nenhuma compreensão produtiva de qualidade são reforçados. Os informais – e aqui estamos, basicamente, falando do perfil econômico do conceito –, são os pequenos produtores que precisam ser encaixados no sistema de produção mais adequado, capazes de gerar riquezas ante o seu potencial empreendedor, como já previa Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*. Representam um setor para o qual o capital é escasso e, assim sendo, falta-lhes o principal para que possam integrar as cadeias produtivas e o ciclo de produção eficiente (NEGRETE PRIETO, 2011b).

Ainda na década de 1990, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a considerar o empreendedorismo no setor informal não apenas uma condição imposta pelos desajustes estruturais, mas uma escolha deliberada dos sujeitos (MALONEY, 2004)⁶, com consequências para o campo políticas públicas (LEVY, 2010). A partir de 1993, iniciou-se na Organização Internacional do Trabalho uma campanha de sistematização do conceito. A necessidade estatística de objetivação do fenômeno foi posta como uma condição necessária: era preciso contar os informais, delimitá-los, para que pudessem entrar nas estatísticas nacionais e, assim, se tornassem objeto das políticas públicas e não somente de pesquisas e estudos (HART, 1973). A proposta partiu da classificação dos atores entre empresários e não empresários, e da força de trabalho¹⁸² que participava do processo. Em 1993, a OIT atualizou o conceito de setor informal, harmonizando-o com a natureza da unidade econômica ao qual estava vinculado, ao tempo em que as estratégias de mensuração do fenômeno também foram modificadas. Seguindo as orientações da 15ª Conferência Internacional de Estatísticos da CIET/OIT, de 1993, o setor informal passou a ser caracterizado segundo a natureza da unidade econômica, sobretudo a destinada à produção de bens e serviços (perfil exclusivamente econômico), uma definição que deixou de fora as pessoas que trabalhavam nas áreas rurais (agricultura e pecuária).

Às características ditadas em 1993 somaram-se o baixo nível de organização dos empreendimentos, a deficiência entre a divisão/separação entre trabalho, capital e fatores de produção, a casualidade das relações de trabalho, quando existentes, e a inexistência de registro

¹⁸² Força de trabalho é definida como o conjunto de pessoas que estão trabalhando em ocupação (*employment*) e aquelas que estão em desocupação (*unemployment*).

contábil da atividade/negócio. Por fim, o fato de operar na informalidade e com pequena escala de produção¹⁸³ integra o fenômeno, a fim de estabelecer uma diferença entre as atividades consideradas legais e aquelas vistas como ilegais ou clandestinas, pela finalidade¹⁸⁴ (pirataria, contrabando, etc.).

O vínculo do trabalhador com as unidades econômicas foi central na classificação de ocupações, que não se definiu pelas condições de precariedade ou vulnerabilidade no trabalho¹⁸⁵ ou pela limitação ou não acesso ao exercício dos direitos laborais (SALAS, 2010, 2013). Com isso, para uma diagnose do fenômeno, tornou-se relevante a compilação de dados sociodemográficos e da caracterização de vínculo com a empresa como condição de ocupação do posto de trabalho. Logo, o “trabalho em ocupação” é aquele associado a políticas de geração de trabalho e rendimento, orientadas ao amparo social e econômico¹⁸⁶ do final da década de 1990 em diante.

Quadro 5 – Esquema analítico da categoria setor informal – CIET/OIT, 1993

Unidade de observação	Unidade econômica
Orientação	Produção de mercado
Status de produção	A posse e a aquisição dos meios de produção, em si, não caracterizam as economias subterrâneas ou ilegais
Âmbito	Atividades não agropecuárias
Domínio	Formas não institucionalizadas de empresas
Práticas contábeis	Ausentes ou rudimentares
Características	Carece de registros fundamentais: fiscais/Seguridade Social; operam em micro e pequena escala

Fonte: OIT (1993).

A definição introduzida pela XV CIET proporcionou uma conexão sociológica do fenômeno com as políticas públicas, de modo a não se vincular apenas ao campo econômico, tampouco confrontar com elaborações legalistas, do campo normativo civilista ou penal, ou da

¹⁸³ Na Conferência de 1993 da OIT, a agricultura de subsistência (agropecuária) não foi considerada como atividade do setor informal, pois se entendeu que essa atividade estaria afeta a outro tipo de política pública.

¹⁸⁴ A informalidade representa, antes de mais nada, uma verdadeira fraude (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – DIEESE, 2007).

¹⁸⁵ Há varias dimensões a serem observadas no âmbito de uma análise **sobre** precariedade do trabalho: estabilidade laboral, organização da jornada de trabalho, retribuição da força de trabalho e seguridade social (SALAS, 2010).

¹⁸⁶ No original: [...] *The informal sector may be broadly characterized as consisting of units engaged in the production of goods and services with the primary objective of generating employment and incomes to the persons concerned. These units typically operate at a low level of organization, with little or no division between labour and capital as factors of production and on a small scale. Labour relations –where they exist- are based mostly on casual employment, kinship or personal and social relations rather than contractual arrangements with formal guarantees [...]* (XV CIE, Genebra, 1993, *apud* Ralf Hussmanns, 2004).

ordem pública, mas ainda pouco abrangente. O conceito de setor informal seguiu o processo de construção que, para as políticas sociais, necessitava ainda de objetivação e de uma leitura mais amplas dos sujeitos. Como Maloney (2004) apontava, faltavam ainda grupos que diferem daqueles que intencionalmente preferem escapar da formalidade, por motivos outros – pirataria, contrabando, etc. Muitos informais ficaram invisibilizados no conceito de 1993.

A 15ª CIET/OIT delimitou dois núcleos de informalidade: as unidades econômicas encabeçadas por trabalhadores por conta própria, que laboram individualmente ou com contribuição de trabalho familiar; e as unidades econômicas encabeçadas pelos empregadores com seus empregados, com ou sem familiares participando nas atividades do negócio. A definição mais se baseou no vínculo com as unidades econômicas do que nas condições de trabalho a ele inerentes, além de não esclarecer qual a motivação do negócio – se para sustento ou subsistência. Por fim, ficou definido que o emprego no setor informal seria constituído pela soma de todas as atividades laborais exercidas (principais ou complementares da renda), sem distinção. Ou seja, ganhou-se em precisão, mas se perdeu em termos de generalização do conceito, ficando fora das contas públicas outras modalidades de informalidade.

Em 2003, na 17ª CIET/OIT, foi adotada uma concepção mais abrangente do fenômeno, recepcionando-se as situações de informalidade derivadas das ocupações no setor formal, bem como das conjunturas do setor agropecuário. O marco conceitual passou a ser emprego informal (OIT, 2003), abrangendo as ocupações próprias do setor informal e os seus sujeitos e as situações de informalidade que se expressam nas instituições formalmente constituídas, nesse caso, as ocupações de postos de trabalho criados no âmbito dos governos e também o setor rural.

A informalidade, entendida em sentido mais amplo, passou a representar um conjunto de atividades econômicas que, pelos contextos nos quais são desenvolvidas, não permitiriam ao trabalhador invocar a seu favor os direitos à proteção social; ao tempo favorecia a inserção em políticas de desenvolvimento. O novo conceito afastou-se do paradigma da ilegalidade e da marginalidade (DE SOTO, 1987) para qualificar o trabalho não regulamentado pelo ordenamento jurídico trabalhista.

O paradigma da ocupação formal segue representado pelo conjunto de atividades que, pelo contexto em que são exercidas, são capazes de invocar a seu favor o marco legal e institucional correspondente à sua inserção econômica, seja como trabalhador independente, seja como subordinado. E a ocupação no setor informal, com base na unidade econômica, não constituída em sociedade, opera a partir dos recursos do domicílio (inclusive meio rural), sem

o registro contábil de suas atividades, ou, quando presentes, utilizam-se de meios rudimentares, independentemente das condições de trabalho (OIT, 2003).

Até 1990, o conceito de trabalho não abrangia o trabalho não remunerado exercido durante menos de 15 horas na semana nem o trabalho na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso. A partir de 1992, a ocupação remunerada ou não remunerada passou a ser objeto das estatísticas oficiais (IBGE, [201-]a). Contudo, a ocupação (*employment*) que compreende o trabalho realizado em troca de remuneração é a que está associada diretamente às políticas de geração de trabalho e renda (IBGE, [201-]b). O emprego (*employee job*) é uma parcela do trabalho em ocupação (*work in employment*). As pessoas ocupadas, classificadas por posição na ocupação (formal/informal, por exemplo), integram as seguintes categorias: empregado (*employee*), conta própria (*own-account worker*), empregador (*employer*) e trabalhador familiar auxiliar (*contributing family worker*). O empregador formal é aquele registrado, e o empregador informal carece dos fundamentos fiscais e/ou de Seguridade Social. Esta última analisa a informalidade sob o enfoque da atividade econômica, em que se conceitua como informal a atividade econômica que não está legalmente constituída perante o Estado, sem o registro oficial (ILO, 2013).

Em seus ajustes conceituais, a OIT (2014, p. 7) reforça que é preciso manter o foco na transição da informalidade para a formalidade, promovendo-se “maior consciencialização das vantagens e proteção que advêm com a formalização”. E ressalta que a “maioria das pessoas entra na economia informal, não por escolha, mas por uma necessidade de sobreviver e para ter acesso a atividades que lhes permitam obter um rendimento básico”.

Na 17ª CIET, o enfoque conceitual de informalidade baseou-se na unidade econômica, mas este não abarcou diversas condições de informalidade. A partir desse entendimento, nichos de informalidade deixariam de ser considerados nas análises estatísticas. Por exemplo, os trabalhadores por conta própria e os empregadores poderiam ou não ser considerados informais. Os debates seguiram então para a 19ª CIET, em 2013.

Uma definição de ocupação informal da 17ª CIET (2003) considerou as pessoas na produção para o próprio consumo como ocupadas, mas isso mudou. A partir da 19ª CIET, de 2013, a definição de pessoa ocupada (*person in employment*) não inclui mais aquelas em trabalho na produção para o próprio consumo.

Considerando que a abordagem das condições de trabalho (conceito baseado no emprego) é aquela tomada para decidir sobre os trabalhadores dependentes, reforçamos que não se trata de renunciar ao setor informal, vez que esse foi e continua sendo variável-chave do conceito mais amplo, utilizado na classificação de determinadas modalidades ocupacionais. A

17ª CIET tornou visível o que o conceito da 15ª CIET, de 1993, invisibilizou – os trabalhadores agrícolas são um bom exemplo.

A própria definição do que vem a ser setor informal aponta para sua ampla diversidade: atividades estruturadas com base em unidades de produção muito pequenas, baixos níveis de tecnologia, implicando requisitos de capital modestos, tanto humano quanto físico; falta de divisão entre os proprietários de capital e do trabalho.

Na prática, ampliaram-se as perspectivas de prevalência da informalidade; baseadas nas unidades econômicas, eram unidades de análise observadas segundo a finalidade, se para o sustento próprio e da família ou se para empreender, buscando lucratividade do negócio, e também com base nas condições de ocupação, ou seja, fundava-se no exercício dos direitos laborais. Tais elementos apontavam para outros subgrupos de informalidade. Ademais, na classificação de acordo com a posição no trabalho – na direção da unidade econômica –, temos o enfoque do trabalho desprotegido para todas as posições e em qualquer das unidades econômicas previstas, inclusive no setor formal (HUSSMANN, 2004).

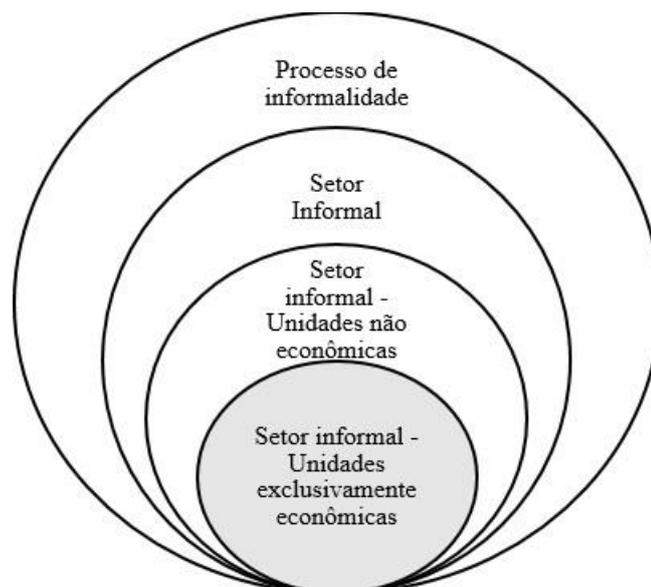
Com base nessas características, é possível visualizar o comportamento dos diferentes setores de informalidade e das diversidades possíveis de sujeitos e de ocupações. No entanto, como reforça Negrete Prieto (2011a), “*no se puede establecer una partición definitiva*”, porque a dinâmica do fenômeno, por si só, cria possibilidades que não se encontram demonstradas no setor.

Essa objetivação embasou o campo das políticas de emprego, como veremos, especialmente as destinadas ao fomento e ao investimento em pequenos negócios, com suporte dos programas de microcrédito. A partir de então, segue um rearranjo, ou aproximação, das políticas de emprego com as de mercado, para, no campo das políticas sociais, dar corpo aos novos modelos de políticas de desenvolvimento econômico e social, com ênfase para as condições de ocupação (OIT, 2013). Por fim, ressaltamos que, como a captação da ocupação no setor informal demanda uma pesquisa com grau de complexidade maior, no caso de o país não dispor de estatísticas específicas (*employment in the informal sector*), ficou decidido que se pode limitar a mensuração da ocupação informal aos empregados (*employees*) (OIT, 2003).

Enquanto o México consolidou as informações sobre a informalidade, integrando-as no esquema proposto pelo Grupo de Délhi, em 2003, em uma matriz segundo a ocupação, no Brasil não temos informações suficientes para definir o fenômeno sob tais aspectos (IBGE, 2017). Segundo o IBGE (2017), a parcela constituída do emprego informal é extraída da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), cujo parâmetro são os empregados desse setor.

Para o panorama futuro, em 2015, na 104ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Portugal, a OIT reafirmou a relevância da “economia informal” em face da contribuição econômica desse setor. São reiteradas as recomendações nº 102 e 103/2014 e 14/2015, nas quais os discursos são de incentivo à transição, ao equilíbrio justo entre as medidas de incentivos para a formalidade e as medidas dissuasoras de permanecer na economia informal.

Figura 3 – Informalidade/unidade econômica



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Desde a década de 1990, o Brasil vivencia um forte movimento para a organização/criação de redes institucionais com finalidade de viabilizar a implementação dos programas de desenvolvimento econômico e social no país, especialmente para os programas de microempreendedorismo. Nesse contexto, o Ministério do Trabalho definiu a figura do empreendedor tal como definido por Filion (1991, 1999, p. 19): “a pessoa que idealiza, desenvolve e realiza ideias e é capaz de criar novos produtos ou aperfeiçoar algo que já existe”. Esse ator pode atuar ou não na informalidade, ou seja, com potencial para alavancar seus negócios. Por outro lado, foram adotadas mudanças institucionais para reduzir a informalidade e favorecer a formalização¹⁸⁷, como o Simples Nacional e a Política Pública do Microempreendedor Individual (MEI).

¹⁸⁷ Algumas propostas legislativas: Projeto de Lei do Senado nº 584, de 2007, que dispõe sobre a regularização e a formalização do contrato de trabalho de trabalhadores informais e o parcelamento de débitos perante o Instituto Nacional do Seguro Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. O objetivo não foi beneficiar diretamente o trabalhador, mas anistiar o empregador que regularizar o registro de trabalho de seus empregados. Há ainda o Projeto de Lei nº 7.176/2006 estabelece a definição de trabalhador sem vínculo empregatício e fixa seus direitos trabalhistas (foi arquivado); o PL 3451, que trata do reconhecimento do tempo de trabalho na informalidade para fins de previdência social (arquivado), confronta a legislação previdenciária; Projeto de Lei nº 4.132, de 2012, em

Em seu sentido mais amplo, a informalidade consiste em um conjunto de atividades realizadas pelos indivíduos que, no contexto em que as desenvolvem, não podem invocar a seu favor o marco legal institucional de inclusão econômica na cadeia produtiva. Devido à situação de vulnerabilidade a que estão expostos, já que trabalham fora de um ambiente regulatório e contratual, não têm acesso aos direitos laborais.

Contudo, a relação entre a informalidade e as políticas de microcrédito se dá em torno de um setor específico – o setor informal – adstrito, exclusivamente, à unidade econômica com ânimo de empresa ou negócio, isto é, no contexto dos microempreendimentos. Um caminho teórico consistente para uma compreensão ampliada do fenômeno é a partir da descrição sistematizada apresentada na Matriz Husmanns (2004), que orienta o processo de disseminação dos programas de microcrédito produtivo, considerado o centro das políticas de geração de emprego, trabalho e renda nos anos 2000, na América Latina e no Caribe.

Iniciamos este debate falando da ocupação no mercado de trabalho no México. Temos como referência o conceito da 17ª CIET, de 2003, que será aplicado para construir a Matriz Husmanns (2004), ferramenta descritiva da informalidade, cujos mecanismos possibilitam emergir subcategorias utilizadas para classificar o fenômeno na perspectiva da unidade econômica, transversalizado pelo exercício dos direitos laborais.

Para melhor compreensão, sintetizamos a estrutura da matriz. O Setor Informal (total) – SI_t – é uma das unidades econômicas utilizadas para a estruturação da matriz e se posiciona ao lado de outras unidades econômicas, como “*Empresas, Gobierno e Instituciones, Agricultura Campesina e los hogares* (onde se desenvolve o serviço doméstico). O setor SI_t é constituído por um “*núcleo duro*”, que sinaliza para as possibilidades de ocupações. São elas: “*trabajadores por cuenta propia*”; “*trabajadores no remunerados familiares/aprendices*”; “*empleadores*”; “*trabajadores subordinados remunerados*”, assalariados ou não. Ao relacionarmos essas condições de ocupação com a possibilidade do exercício dos direitos laborais, é possível constatar se há ou não vulnerabilidade social em termos de bem-estar do trabalhador.

Essa explicação é necessária porque o segurado do *Seguro Popular* mexicano, por exemplo, não tem acesso ao espectro completo da Seguridade Social (apenas à saúde). Então, mesmo que o indivíduo tenha optado por se vincular à Seguridade Social, não significa dizer

tramitação (apensos os Projetos de Lei 6363/2005, 3436/2012, 3498/2012, 3785/2012, 8360/2017, 8766/2017, 10576/2018; 3728/2015; 7980/2017; 8051/2017), acrescenta §3º ao art. 12 da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre a responsabilidade subsidiária da empresa tomadora ou cliente quanto às obrigações trabalhistas (para reduzir a informalidade do setor formal).

que seja sujeito dos direitos sociais laborais, ou seja, no enfoque do mercado de trabalho, segmentado entre trabalho protegido e trabalho desprotegido.

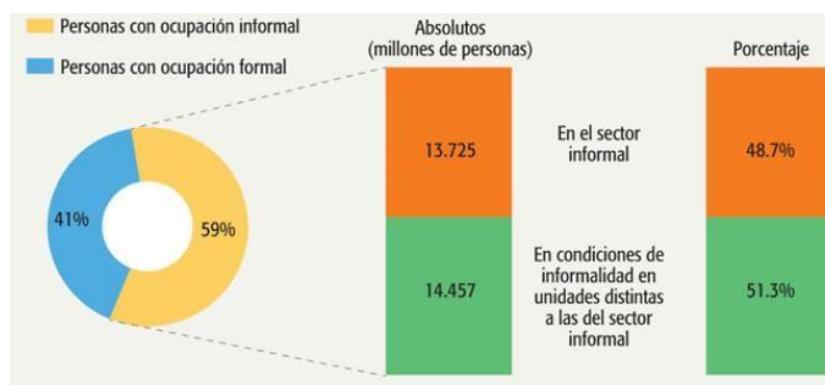
Um ponto importante diz respeito à classificação das unidades econômicas e à construção das categorias do setor informal da economia. A informalidade a que nos referimos na tese, para fins de comparação nas economias de mercado hierárquico, é aquela que gravita em torno das unidades econômicas de forma exclusiva. A leitura que temos sobre o empregador (*employer*) é a de empresa ou negócio na modalidade informal; se na modalidade de trabalhador por conta própria informal, que tenha ânimo de empreender: estes são os atores dos programas de microcrédito.

2.3.2 Configurações duais: a informalidade no México

Nos últimos anos, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou que seus países-membros promovessem uma metodologia de captura para além do aspecto convencional (estatístico), que fosse capaz de mensurar o bem-estar subjetivo. O *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI, 2015, p. 51) elaborou um instrumento de avaliação no qual, para o bem-estar como oportunidade de trabalho, foi formulada a seguinte pergunta: “*Considera usted que ha tenido mejores oportunidad de trabajo en México que las tuvieron sus padres o quienes le crearon?*”.

Esse questionamento pode ser avaliado em termos de população economicamente ativa do país, que experimentou uma expansão de quase nove milhões de habitantes, entre 2006 a 2018 (INEGI, 2019), e também em relação à população ocupada no setor informal da economia.

Quanto à ocupação da população no México por setor, 41% da PEA está ocupada no setor formal e 59% no setor informal. O setor informal (o núcleo da informalidade), em números, representa pouco mais de vinte e oito milhões de pessoas ocupadas. Dessas, 13.725 (48,7%) estão ocupadas no setor informal propriamente dito e 14.457 (51,3%), em condições de informalidade em unidades distintas àquelas consideradas econômicas no setor informal. Ou seja, o próprio setor informal é dualístico diversificado (MÉXICO, 2013a), como mostra a Figura 4.

Figura 4 – Nº de pessoas ocupadas por setor de ocupação informal

Fonte: México (2013a).

Em uma leitura sobre a população em condições de informalidade fora do setor informal tradicional, encontramos os seguintes segmentos: agricultura de subsistência (16,9%); trabalhadores não remunerados em unidades distintas do setor informal (10,9%); serviço doméstico remunerado (14,5%); assalariados agropecuários não protegidos (35,5%); trabalhadores não protegidos sem remuneração fixa (7,4%). Esses números, ao todo, correspondem a 30,9% das ocupações informais (MÉXICO, 2013).

Figura 5 - Pessoas ocupadas no setor informal

Fonte: México (2013).

As ocupações no setor informal que não se vinculam às unidades econômicas, em seu sentido estrito, são mais amplas que as demais condições de ocupação. Isso implica dizer que a distinção dos elementos que compõem o setor informal é de extrema relevância quando pensamos em termos de políticas públicas, já que o alcance dos instrumentos propostos tem a ver com essa delimitação.

Para o perfil de informais para o qual as políticas de desenvolvimento econômico e social, especificamente o microcrédito, passam a atuar a partir dos anos 2000, faz sentido a

proposta reiterada dos referidos programas, cuja diretriz é fomentar e impulsionar, desde o “potencial para empreender” do público alvo, a mudança do paradigma das políticas ativas de emprego¹⁸⁸.

2.3.3 Configurações duais: a informalidade no Brasil

O processo de informalidade (CACCIAMALI, 2005), no seu sentido laboral, tem como variáveis possíveis a elevação do desemprego, a multiplicação dos tipos de contrato, a contratação de trabalho sem observância das regras laborais, a subcontratação do trabalho por meio de contratos civis ou comerciais (contratos de curto prazo), a expansão do trabalho em pequenos empreendimentos (IPEA, 2014, p. 30). Esses elementos são, em síntese, parte de um processo de informalidade que tem origem nas mudanças ocorridas na estrutura e na conjuntura econômica dos anos 1990. Estamos falando de um recorte específico do processo de informalidade pensado por Cacciamali (2005), que busca uma relação mais profunda, duradoura, numa anterioridade temporal da história da informalidade. É, sem dúvida, processo que se evidencia por meio das mudanças na estrutura das instituições, na ressignificação dos sujeitos – atores do contexto do empreendedorismo/microfinanças – e da conjuntura econômica dos anos 1990.

Como processo, contém unidades menores, pertencas que se traduzem em respostas ao processo de desenvolvimento das sociedades, principalmente após as incursões neoliberais do século XX. Assim é o setor informal, uma parte integrante de um todo, que se distingue do campo maior por seus atributos e peculiaridades. Tamanha é a complexidade do processo de informalidade, que dele é possível emergir outra dimensão de ocupação, na qual se acortinam os trabalhadores domésticos de áreas rurais, os informais do grupo dos formais, etc.

O setor informal compreende as informações sobre unidades econômicas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar ocupação e rendimento para as pessoas envolvidas. Opera, tipicamente, com baixo nível de organização, com alguma ou nenhuma

¹⁸⁸ Neste estudo, não temos espaço para verificar se as mudanças no setor informal no Brasil e no México são derivadas, especificamente, das mudanças institucionais introduzidas pelo microcrédito. No Brasil, mudanças institucionais são importantes para explicar parte da queda do grau de informalidade na economia, especialmente quando tivemos a criação de instituições-chave e o aperfeiçoamento do quadro institucional. Nesse sentido, ressalta-se a melhoria da gestão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na fiscalização das empresas (CORSEUIL; MOURA; RAMOS, 2011) e de políticas de incentivo tributário, como o Simples Federal (atualmente Simples Nacional), que tendem a incentivar a formalização (MONTEIRO; ASSUNÇÃO, 2012).

divisão entre trabalho e capital como fatores de produção e, em pequena escala, sendo ou não formalmente constituídas (OIT, 2003).

No caso do Brasil, a informalidade decorre de uma relação entre as pessoas ocupadas (posição de ocupação) e a categoria do emprego (se tem carteira de trabalho assinada ou não). A partir dessas condições são identificados os contingentes que compõem a parcela do emprego informal, cujo parâmetro é a carteira de trabalho assinada (item V da 17ª CIET).

No Brasil, a década de 1990 foi marcada não apenas pelos arranjos das políticas de emprego focadas no microempreendedoríssimo, mas por uma agenda política para debater outros mecanismos do mundo do trabalho, como a formalização. A Lei nº 9.601/1998, que dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado, faz parte desse panorama. O dispositivo foi apresentado como um instrumento eficaz para intervir nos processos de formalização do emprego e introduzia mecanismos legais de flexibilização do contrato de trabalho, posto-chave das mudanças percebidas no processo de informalidade.

Muito se discutiu à época sobre se a referida legislação, ao contrário de resolver os problemas do emprego, aprofundaria os problemas já existentes, reduzindo a remuneração dos trabalhadores, aumentando a rotatividade de mão de obra, mantendo a informalidade e o desemprego, enfraquecendo os órgãos de formação de mão de obra. No Projeto de Lei nº 4.205-A, do deputado Jair Meneguelli (Partido dos Trabalhadores), foi pedida a revogação da referida lei, sob a alegação de que ela caminhava “exatamente em sentido oposto à valorização do trabalho e do trabalhador” (BRASIL, 1998a).

Os questionamentos alcançaram o STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1764, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), sob os argumentos de ofensa ao princípio da igualdade, já que a nova norma tratava desigualmente trabalhadores em situações idênticas, além de estabelecer hipóteses de flexibilização do contrato; portanto, ofendia o princípio da continuidade do vínculo empregatício. A lei seguiu incólume¹⁸⁹; como política de emprego, a proposta da lei foi de formalização do emprego por meio do contrato temporário.

Outra ação também importante no contexto de mudança institucional ocorreu no âmbito do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MIDCT). Em 2003, foi criado o Grupo Temático Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no âmbito desse ministério. Tinha como

¹⁸⁹ Teve apenas um veto (§ 3º), que pedia a adoção do contrato temporário para empresas com menos de vinte funcionários.

objetivo produzir enunciados de políticas públicas¹⁹⁰ para o desenvolvimento das micro e das pequenas empresas e das empresas de autogestão, com o objetivo de gerar emprego e renda e inclusão do setor informal da economia.

Em 2004, o grupo propôs a formalização e a inclusão social de empreendedores de baixa renda. A proposta integrou o PNMPO em 2005, a pedido do deputado Jaques Wagner (PT). No mesmo enunciado, o grupo reforçou a necessidade de políticas de apoio ao trabalhador em atividade informal, com a criação de formas de treinamento e capacitação “ao gerar políticas de apoio ao trabalhador em atividade informal, devem ser criadas formas de treinamento e capacitação” (BRASIL, 2003b, p. 6).

Outro ponto relevante para o contexto do processo de informalidade no Brasil foi a criação do Simples Nacional, com a Lei nº 123, de 2006. Ele introduziu uma nova modalidade formalização, por meio do Microempreendedor Individual (MEI), ao mesmo tempo em que criou para este ator atributos/requisitos próprios de acesso à Seguridade Social a partir da pessoa jurídica por este constituída¹⁹¹. Em 2014, o MEI passou a ser política pública.

Em 2014, a informalidade passou a integrar um dos eixos do Plano Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (Planatre), com a Portaria Interministerial nº 2/2014 do MTb e da Secretaria-Geral da Presidência da República. Também em 2014, houve a inclusão de uma diretriz estratégica de combate à informalidade no planejamento anual da inspeção do trabalho.

Diante de um conjunto extenso de políticas de enfrentamento à informalidade¹⁹², seria plausível também avançarmos para um processo de coordenação e de gestão de programas que possam, de forma articulada, atuar nas diversas dimensões da informalidade como processo. Contudo, somos levados a concordar que há pouca ou nenhuma conexão entre os programas e as ações propostas, sugerindo pouco grau de complementaridade.

A informalidade, desde o dinamismo das sociedades, não deixa de ser uma categoria em construção. Vejamos que, de acordo com a Recomendação 204 da OIT, que trata do processo

¹⁹⁰ Os enunciados visam aprimorar aspectos normativo-jurídicos e estimular políticas públicas.

¹⁹¹ Essa política pública segue descolada dos programas de apoio e fomento ao microempreendedorismo (PROGER e PNMPO).

¹⁹² Políticas adotadas no Brasil com alcance à informalidade: Simples Nacional; eSocial; microempreendedor individual (MEI); Qualifica Brasil (antigo Plano Nacional de Qualificação – PNQ); Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); desoneração da folha de pagamento; Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados (PNATRE); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM); Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC); Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa de Apoio à Conservação Ambiental; e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Bolsa Verde).

de transição da economia informal para a economia formal (OIT, 2015), os países-membros devem estabelecer mecanismos para facilitar e promover a formalização.

As definições adotadas pela 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, em 2003, são subsidiárias para a elaboração de ações de enfrentamento à informalidade, diretrizes que definem a economia informal ou o setor informal da economia “com base nas atividades econômicas desenvolvidas pelos trabalhadores e, também, com base nas unidades econômicas que, segundo os requisitos legais, ou pela prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais”. Na Recomendação nº 204, a economia informal constitui-se de “unidades econômicas informais” (setor informal) e de “trabalho informal” (ILO, 2003, p. 1), sendo este expresso em termos de relações informais.

2.3.4 A informalidade em números: contar para quê?

Nosso objetivo é, com base na incidência do fenômeno da informalidade, estabelecer uma relação entre as políticas de emprego e as ideias de bem-estar social, observando as estruturas das variedades de capitalismo hierárquico no protagonismo do EBES, entre 2005 a 2014. A metodologia adotada na tese não nos permite aprofundar o tema da avaliação das políticas de emprego e variações da taxa de informalidade e desemprego¹⁹³ e/ou de seus impactos na constituição de padrões de informalidade. O mesmo ocorre em relação a gênero, raça, condições sociodemográficas e/ou capital humano, como foco da pesquisa¹⁹⁴. Dessa forma, os dados agregados apenas nos orientam com informações objetivas, para que possamos transitar na abordagem da variedade hierárquica de capitalismo e suas características, desde México e Brasil.

Uma das dificuldades da pesquisa foi delimitar um conceito de informalidade aplicado no Brasil e no México e que viabilizasse a comparação descritiva, o que não foi possível. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) produz um vasto número de

¹⁹³ Sobre a influência do capital humano na variação da taxa de informalidade, consultar Barbosa Filho e Moura (2015), que trazem uma adaptação da metodologia de Duca e Campbell (2007), os quais abordam o impacto da evolução do trabalho, com ênfase para as variáveis demografia, inflação e desemprego nos Estados Unidos, na década de 1990.

¹⁹⁴ Outras abordagens podem ser consultadas sobre a evolução da taxa de informalidade no Brasil, segundo a demanda por trabalho (CORSEUIL; MOURA; RAMOS, 2011); o ciclo econômico (CORSEUIL; FOGUEL, 2012); e mudanças estruturais (RAMOS, 2002).

pesquisas, com enfoque da informalidade, mas em recortes temporais distintos e metodologias diversificadas e a partir de diferentes variáveis, caso das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD) e da PNAD-contínua. O Brasil adota as metodologias desenvolvidas pela Organização Internacional do Trabalho, a partir das Conferências Internacionais de Estatísticas do trabalho, porém, com limitações em decorrência das dificuldades de modulação das amostras, conforme determinam as diretrizes da OIT. Isso não significa que não sejam seguidas. O conceito sugerido aos países-membros é observado, o que muda são as variáveis possíveis e as metodologias.

Diante das imprecisões e das dificuldades, realizamos uma consulta junto ao sistema de eSIC – Portal da Transparência, com o seguinte questionamento ao IBGE:

[...] gostaria de saber também quais são especificamente as variáveis utilizadas para a composição da Matriz Hussmanns (2004), instrumento adotado para a mensuração do processo de informalidade no México e recomendado pela OIT aos países membros na XVII CIET/2003. Esclareço que o dicionário de dados do IBGE para a informalidade não aponta de forma específica quais são as variáveis utilizadas para compor o emprego formal e o emprego informal (ALVES, 2017, online).

A condição de formalidade do emprego é objeto de estudo das pesquisas domiciliares – PNADs – do IBGE que, além do emprego formal e informal, cobrem as categorias de empregados, empregadores e autônomos ou por conta própria. Portanto, os indicadores de emprego cuja unidade de informação é o domicílio se aplicam na análise do emprego formal e informal. Esses indicadores não se confundem com aqueles que monitoram as microempresas formalmente constituídas. Para os microempreendimentos formais, o IBGE utilizou, entre 1968 e 2015, a Pesquisa Industrial Mensal de Emprego (PIMES). Esta tinha como base as unidades locais, com cinco ou mais pessoas empregadas, reconhecidas como atividade industrial conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e investigava o pessoal ocupado assalariado nas empresas formalmente constituídas. A PIMES não cobre as condições de informalidade dos micronegócios e foi encerrada em dezembro de 2015 (IBGE, 2015).

O IBGE utiliza metodologias distintas para analisar os setores formal e informal da economia. Para o setor formal, são utilizadas as pesquisas setoriais: a Pesquisa Industrial Anual (PIA), a Pesquisa Anual de Serviços (PAS), a Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC) e a Pesquisa Anual de Comércio (PAC). Para o estudo da mão de obra ocupada no setor informal, é utilizada a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNADs).

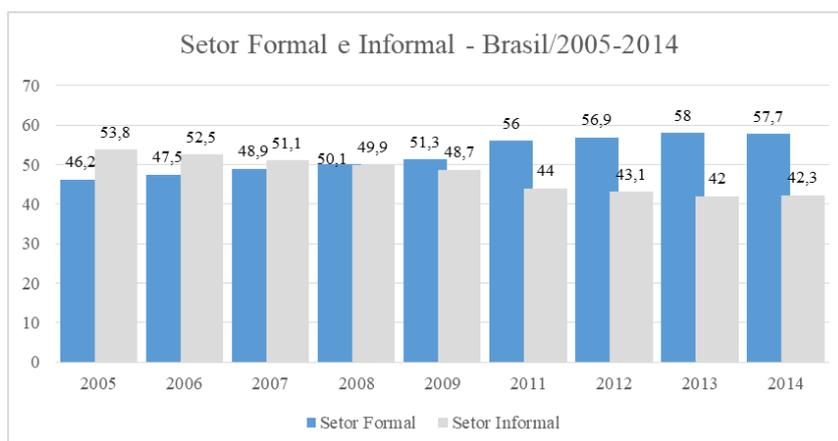
Para as duas condições – formalidade e informalidade – a PNAD contínua disponibiliza, trimestral e anualmente, a série mão de obra ocupada. O setor formal refere-se às pessoas

ocupadas, contribuintes para o instituto de previdência em qualquer. A formalização do vínculo contratual satisfaz a obrigatoriedade do empregador de cumprir a legislação trabalhista, mas resta ainda a contribuição previdenciária para dar conformação ao paradigma da formalização do trabalho. Em outras palavras, é possível que o vínculo empregatício esteja anotado na carteira de trabalho, porém sem o recolhimento das contribuições previdenciárias por parte do empregador. Ou seja, o trabalhador supõe estar protegido pela legislação previdenciária e, no entanto, há um *gap* na sua condição de segurado, o que pode dificultar e/ou impedir o gozo de benefícios sociais, por exemplo, o acesso ao direito à aposentação e aos afastamentos remunerados (em casos de acidentes de trabalho, licença maternidade, entre outros).

É certo que a condição de informalidade no trabalho decorre, objetivamente, do descumprimento, por parte do empregador, da legislação trabalhista e também do não recolhimento das contribuições previdenciárias. Assim, entendemos que a carteira de trabalho assinada é um dos indicadores de formalidade, mas esse documento não perfaz os requisitos necessários como indicador de bem-estar social do trabalho.

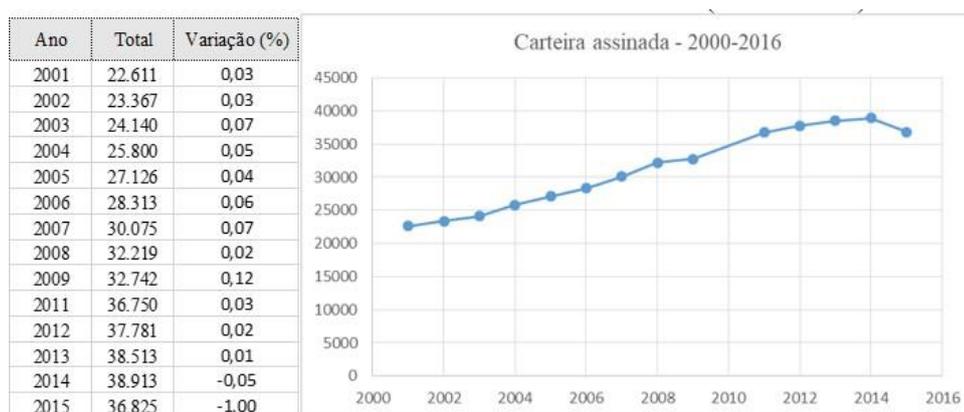
Da mesma forma, a inexistência de vínculo empregatício não indica, por si só, a condição de informalidade no trabalho, uma vez que existe o trabalhador independente/autônomo ou trabalhador por conta própria. O autônomo é definido pela Lei nº 8.212 /1991 como a “pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não” (BRASIL, 1991a, online). Se esse trabalhador não está vinculado à Previdência Social, está então laborando em condição de informalidade.

Dessa forma, para a tese, adotamos o vínculo empregatício – pessoas empregadas com indicativo de carteira de trabalho assinada – como elemento de bem-estar social. Contudo, a contribuição previdenciária é o elemento-chave da abordagem da pesquisa, pois evidencia essa condição desde o campo laboral. Vínculo empregatício e contribuição previdenciária são indicadores aplicados pelo IBGE na produção das PNADs (IBGE, 2019). Quanto à formalização dos trabalhadores por conta própria, essa condição pode ser mensurada pelas pessoas ocupadas como empregadoras ou por conta própria com empreendimento registrado no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ (IBGE, 2019).

Gráfico 1 – Setor formal / informal Brasil

Fonte: IBGE (Formal: ocupações/carteira assinada)

Temos ainda, em termos de trabalho protegido (por amostra, entre 2001 e 2014), uma evolução positiva que deve ser levada em consideração, especialmente quando olhamos para a nova estrutura das políticas de desenvolvimento, impulsionadas no final da década de 1990 (FAT, PROGER), e, a partir do ano de 2008 em diante, a criação do PNMPO (2005) e a implantação do Simples Nacional e do MEI (2008). No entanto, reforçamos que não estamos afirmando que haja uma correlação direta desses programas com o avanço do trabalho protegido ano a ano. Mas não podemos desconsiderar essas variáveis, no âmbito de um contexto geral, que somente avançou (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Trabalhador com carteira assinada (2000-2016)

Fonte: IBGE (2016).

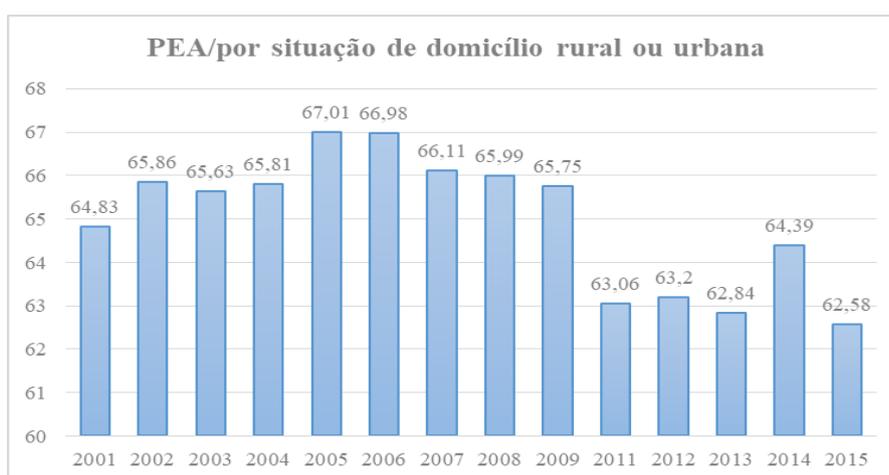
Do contingente de pessoas com carteira assinada, de acordo com os critérios da 15ª CIET, não é possível distinguir se o empreendimento dos trabalhadores por conta própria e o dos empregadores estão no setor formal ou informal. Ainda assim, muito embora não haja

informações suficientes para definir o trabalho em ocupação informal no Brasil, é possível construir uma parcela do emprego informal com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua (IBGE, 2017), como mostrado acima.

Com base nos critérios estabelecidos pela 15ª CIET, a taxa de informalidade brasileira é dada pelo percentual de empregados sem carteira assinada em relação ao total de empregados; lembrando que os trabalhadores domésticos não estão incluídos no cálculo¹⁹⁵. O dinamismo do fenômeno aponta para uma redução percentual da informalidade no Brasil. Entre 2002 e 2012, houve uma diminuição considerável da taxa de desemprego (IBGE, 2016): de 9,1%, em 2002, para 6,6%, em 2014. Ao mesmo tempo, no mercado de trabalho, observa-se a redução do grau de informalidade da economia brasileira (mensurada pela informalidade no emprego): passou de 43,6% para 36,6% (Gráfico 4). Sendo este mais um indício da positividade do panorama do trabalho para o protegido no Brasil, conforme mencionado anteriormente.

Analisar as taxas de informalidade descolada de outros indicadores pode não dizer muito. Assim, verificamos as oscilações do fenômeno com a dinâmica da PEA no mesmo período. Entre 2007 e 2009, a PEA estava em torno de 66%; e, entre 2011 e 2014, a PEA caiu para 65%. Nesses períodos, ainda assim, o percentual de trabalho protegido continuou aumentando, com indícios de ganhos sociais importantes em termos de políticas sociais (Gráfico 3).

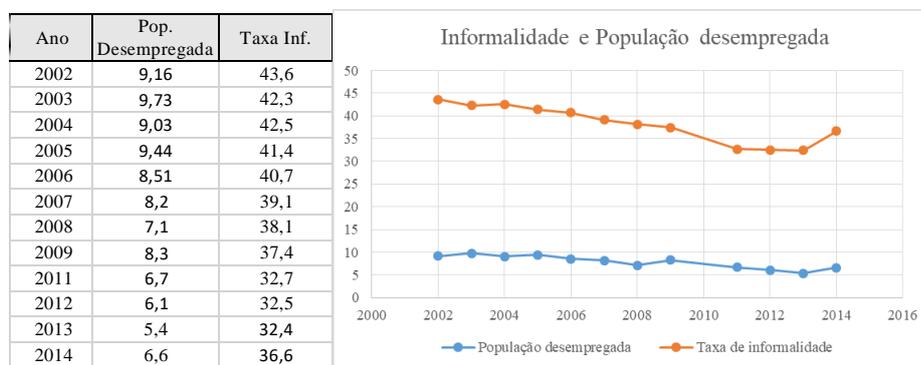
Gráfico 3 – População economicamente ativa – 2001-2015



Fonte: IBGE. Séries Estatísticas (PD 374 - 2001-2015)

Outro ponto importante é que, mesmo entre 2007 e 2009, com a PEA em torno de 66%, e entre 2011 e 2014, com a PEA em 65%, o percentual de desempregados e de informalidade também diminuiu (Gráfico 4).

¹⁹⁵ No ano de 2010 não foi realizada a PNAD (IBGE, 2010).

Gráfico 4 – População ocupada – 2002-2014

Fonte: IBGE (2016)

2.4 Considerações

A VoC, como abordagem teórica do capitalismo contemporâneo, inicialmente se baseou em dois tipos ideais de capitalismo – as Economias Liberais de Mercado, LME, e as Economias de Mercado Coordenadas, CME, estruturadas com base em seus processos de coordenação de economia –, um conjunto de características identificadas nos diferentes domínios ou esferas de coordenação dessas economias¹⁹⁶. As primeiras abordagens foram essencialmente funcionalistas e determinísticas, além de reduzir as possibilidades do capitalismo contemporâneo em modelos restritivos, com pouca ênfase para as estruturas internas das instituições e pouco dinamismo.

As críticas que se levantaram, no entanto, avançaram para uma abordagem teórica mais experimental, quando então foram consideradas outras variáveis – o poder, a fragilidade das coalizões políticas, por exemplo –, quando então as mudanças nas instituições das economias políticas capitalistas foram valoradas e deram opções para a estruturação de novos modelos.

A abordagem ainda passou por uma reformulação em relação às complementaridades institucionais, também vistas como funcionais e restritas às primeiras tipologias. Quando Hall e Soskice (2001) defendiam que as economias políticas tendiam a se caracterizar por complementaridades institucionais, equilibrando a força de uma instituição a favor de outra, em um processo mútuo de retornos (HANCKÉ; RHODES; THATCHER, 2006), a abordagem

¹⁹⁶ As esferas de coordenação são abordadas oportunamente: a) *industrial relations (bargaining over wages and working conditions)*; b) *vocational training and education*; c) *corporate governance (relations between firms and their investors)*; d) *inter-firm relations (between firms and their suppliers, clients and competitors)*; e) *relations with employees (information-sharing, work effort incentives)* (HALL; SOSKICE, 2001).

acabou delimitando e definindo o núcleo da VoC pela noção de *complementarities* e *system coordination*. Essa alternativa deixa para outros autores a possibilidade de inovar na abordagem e ampliar a sua aplicação em economias capitalistas diversas, saindo do tipo ideal e partindo em busca de novas experiências.

Em defesa da aplicação da VoC, os comparativistas da Economia Política ressaltaram que a teoria oferece várias maneiras para lidar com as críticas quanto aos aspectos de funcionalidades, tendo em vista não ser uma abordagem de higidez teórica. Sua estrutura poderia incorporar – e de fato incorporou – outras tipologias além das originalmente criadas por Hall e Soskice (2001), sem perder a concepção analítica proposta pelos autores da abordagem original.

Quando da ampliação do quadro analítico, a VoC passou a considerar outros elementos do Estado nos capitalismo contemporâneos, abrindo-se para as agendas político-econômicas mais complexas, que necessitavam de um aprofundamento da análise das mudanças nos modos de coordenação das economias.

Com Hall e Soskice (2001), a Economia Política Comparada passou a contar com mais um instrumento teórico-metodológico para o estudo dos dinamismos do capitalismo, desde uma abordagem ainda em construção, como frisaram os autores. Assim, passaram a ser consideradas na abordagem da VoC questões como a atuação das grandes empresas na caracterização dos capitalismo e o papel de seus trabalhadores; as agendas das lutas de classe – em função de seu alto grau de organização coletiva e a definição de interesses –; as relações industriais – neste ponto, falamos das relações que o capital estabelece com as forças de trabalho –; a proteção laboral; as ideias e os discursos de formulação de políticas sociais, entre outras possibilidades, são modelos de variáveis a serem exploradas.

Ainda, e com base no amplo leque de aplicação da VoC, variáveis como poder e capacidade de inovação tornaram-se relevantes para uma compreensão sobre como os Estados promovem mudanças nas instituições, se promovem, a que custo, em que setores e quais os momentos específicos (AMABLE; PALOMBARINI, 2008). E também quais as instituições formais, as políticas públicas afetadas.

Ademais, diante de uma multiplicidade de instituições presentes nas economias políticas nacionais (HALL; SOSKICE, 2001), quando considerada a mudança institucional, esta análise não perdeu de vista os referenciais históricos, relevantes para a consistência analítica da VoC. Assim sendo, a VoC apresenta-se como um ponto de partida organizador dos estudos sobre o capitalismo contemporâneo, acata as críticas que foram levantadas pelos comparativistas e, como reforço, abre possibilidades para estudo do capitalismo dos países em desenvolvimento,

desde um conjunto de variáveis e de especificidades históricas inerentes a outras economias de mercado que não as da Europa Ocidental, a estadunidense, entre outras.

Como vimos, considerando-se as possibilidades de inovar ou de avançar na abordagem teórica, os comparativistas não se intimidaram no estudo de economias políticas nacionais a partir de categorias próprias dessas economias, caso do capitalismo hierárquico, cuja abordagem proposta descola a coordenação como mecanismo diferenciador das economias políticas para introduzir a hierarquia como inferência causal. Feito isso, outras variáveis foram alinhadas ao modelo, dando corpo a uma abordagem diferenciada da VoC, a variedade hierárquica de capitalismo, da qual despontam Economias de Mercado Hierárquicas diversas. Assim, a diversidade de capitalismo parece ganhar reforços quando outras economias são estudadas, tendo como orientação elementos que as caracterizam e, como espelho, as variáveis que não lhes contemplam e que pedem um questionamento inicial, uma elaboração hipotética e a plausibilidade de refutação ou de acolhimento do que se levantou como dúvida.

3 O MÉTODO COMPARADO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Na trajetória do método comparativo nas Ciências Sociais, temos trabalhos canônicos, como o *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva*, de John Stuart Mill (1979), a partir do qual são identificadas regularidades, com o objetivo de ressaltar as diferenças e as similaridades entre os casos estudados. Bastante usado nas Ciências Sociais, essa técnica possibilita o estudo comparativo das sociedades, de fenômenos em recorte de tempo específico. O raciocínio de Mill tem como base a comparação de casos nos quais o fenômeno pode ou não ocorrer e, assim sendo, a incidência, sob o aspecto experimental, pode se dar de forma semelhante ou diferente, ou com variações possíveis.

A comparação como método nas Ciências Sociais avançou com Durkheim, a partir do método das variações concomitantes. Durkheim (2000) realizou um estudo comparativo, por meio da categorização de semelhanças e diferenças, na busca de padrões de ocorrência do suicídio. A comparação em Durkheim considera a construção do objeto empírico como essencial, o que deu solidez ao método para os estudos na Sociologia. Para Durkheim, a investigação científica só pode atingir o seu fim se os fatos forem comparáveis e hipoteticamente testados; assim, a comparação abre espaço para os processos de explicação sociológica.

Outros estudos clássicos são também basilares nos estudos comparados nas Ciências Sociais, como Tocqueville, em *Democracia na América* e *O antigo Regime e a Revolução Francesa*, e a obra weberiana, na qual se destaca a busca na determinação de uma relação de causa e efeito, ou melhor, um nexos causal entre a ação e o fenômeno, em que Weber (2001) se preocupou em integrar as abordagens interpretativa e explicativa (SMELSER, 1973).

As ações surgem como um campo empírico para as Ciências Sociais em Max Weber. Elas se desdobram no espaço-tempo das demandas sociais, seja por meio de escolhas, valores, seja como expressão de sentimentos. A relação causal – ou a causação singular da ação – é a essência do modelo weberiano de análise. Metodologicamente, a aproximação da causação singular requer do analista uma descrição coerente das relações causais, ou seja, parte de um campo geral que cerca o objeto de estudo para o específico, que dá singularidade ao objeto (RINGER, 2004).

Causações singulares teriam, assim, sua singularidade comprovada e compreendida diante de padrões mais abstratos. A lógica weberiana não se preocupa com a descrição, mas com a interpretação e a explicação. Interpretar e explicar o quê? Operacionalmente, a teoria da

ação weberiana pressupõe a explicação das ações e a compreensão de suas causas. Pode-se dizer que cada desdobramento de uma ação somente pode ser compreendido se for compreendida a sua motivação (consciente ou não). Ou seja, há um nexos causal que explica a dinâmica de uma ação – os agentes causais. Nesse sentido, busca-se um nexos necessário entre a explicação e a compreensão interpretativa de suas causas. Contudo, nesta tese, interessa conhecer, sem pretensão de esgotar toda a cadeia de relações causais, as causas que explicam as mudanças sociais. Esse argumento serve para operacionalizar o método comparativo, deixando de lado as causas acidentais. Esse exercício pode ser construído a partir de argumentos contrafactuais ou de raciocínios condicionais; isto é, observando-se se a exclusão de determinada causa do passado pode ter afetado a cadeia causal subsequente (RINGER, 2004). Comparar seria, em Weber, um modo racional de controle, uma estratégia para indicar o que pode ou não ser atribuído como fator causal (SARTORI, 1970; SARTORI, MORLINO, 1991).

O método comparativo nas Ciências Sociais, especialmente após as décadas de 50 e 60, consolidou-se como uma opção de método de pesquisa comparada desde o campo da política comparada. Para Bendix (1963) o principal papel da análise comparativa é refinar o entendimento dos contextos das inferências causais, dar visibilidade a partir do contraste de suas estruturas. Segundo o autor, o método comparativo faz parte da conceituação da Ciência Social e, de certa forma, todos os métodos de investigação em Ciências Sociais são, por essência, comparativos. Isso porque, como a finalidade da pesquisa social é explicar os fenômenos sociais mediante o estabelecimento de controle sobre as condições e as causas das variações, não há como operacionalizar a pesquisa social sem o confronto, explica.

A Ciência Social comparativa se distingue pelo usos de unidades macrossociais, denominadas explícita e implicitamente como unidades reais no curso da investigação. Para os não comparativistas, tais unidades são abstrações; em contrapartida, para os comparativistas, essas particularidades são a essência da comparação, que está interessada em estabelecer as similitudes e as diferenças dessas unidades.

Morlino (2010) argumenta que, para explicar o método comparativo e sua aplicabilidade nas pesquisas sociais, o ponto de partida é formular questionamentos que para o autor, são básicos: Comparar o que e para quê? Como comparar? Quando comparar?

3.1 Comparando duas Economias de Mercado Hierárquico

A proposta desta pesquisa é desenvolver um estudo comparativo do Brasil e do México, operacionalizado pela análise institucional-discursiva, mas alinhado à abordagem teórica das variedades de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001) na qual Schneider (2009; 2013) moldou uma categoria própria para estudar os países em desenvolvimento, ou de desenvolvimento tardio, como utilizamos na tese. Dessa forma, quando elegemos a variedade hierárquica de capitalismo, tivemos a oportunidade de aplicar uma abordagem teórica pensada para a América Latina, com suas especificidades e realidades. E, dessa forma, o campo das ideias, interesses e instituições são definidos como elementos das Economias de Mercado Hierárquico, caso do Brasil e do México.

Seguimos assim a lógica de Morlino (2010) na tese para comparar México e Brasil, duas Economias de Mercado Hierárquico (SCHNEIDER, 2009, 2013) e seus respectivos elementos de *welfare state*. O propósito é verificar a relação das políticas de emprego com as *ideias de bem-estar social* dessas economias de mercado e como as instituições se articulam para resolver o problema da informalidade.

Comparamos Brasil e México porque buscamos explicações sobre o problema da informalidade no mundo do trabalho, aqui em sentido mais amplo do que o setor informal da economia. Para tanto, recorreremos à pesquisa empírica em busca de elementos complementares, para maior aprofundamento sobre o mercado de trabalho, suas instituições, atores sociais e participação no diálogo social.

O objetivo da comparação na tese se evidencia com a possibilidade de troca de experiências, de como Brasil e México atuam no campo das políticas públicas e, portanto, institucionalmente, para resolver os problemas que decorrem da informalidade do trabalho e da economia. Como nos ensina Morlino (2010), a função aplicativa da comparação é própria do campo das reformas institucionais e das políticas públicas e permite controlar e selecionar diferentes hipóteses ou explicações plausíveis ou sugerir novas hipóteses mais profundas.

Para Morlino e Sartori (1994, p. 19), o número de sistemas comparados é fundamental para a qualidade da resposta procurada. Essa decisão tem a ver com o rigor metodológico, que consiste em dizer “quantos e quais são os casos que desejamos incluir na pesquisa” (“*cuántos y cuáles casos deseamos incluir en la investigación*”). Ao mesmo tempo, é uma estratégia que estabelece uma “dimensão horizontal” da comparação, delimita o espaço que se pretende recortar para análise. Segundo os autores, é importante que o analista possa oferecer mais

possibilidades de controle das hipóteses formuladas ou hipóteses mais precisas e bem localizadas, uma vez que a lógica da comparação se assemelha à lógica da análise estatística, ou seja, é importante buscar variações para explicar de maneira mais consistente as relações causais, aumentando, assim, o número de evidências.

Na tese, concentramos nossas análises em um número pequeno de casos e de evidências. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, do tipo “n pequeno” ou *small number of units*”. Nas Ciências Sociais, o *n pequeno* é aplicável com segurança em estudos comparativos. Nesses casos, é possível acrescentar informações adicionais (além daquelas pensadas na fase inicial da pesquisa) para avançar em busca de evidências, desde que as observações adicionais guardem similaridade com o evento que está sendo previsto. Com isso, o investigador podem manter o controle sobre as inferências causais e sobre as observações acrescidas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) sem perder a confiabilidade das amostras.

A operacionalização dos dados coletados é baseada também em entrevistas em profundidade, com aprofundamento do tema, *Welfare State*, a partir de materiais de conteúdo histórico (documentos), com explicação detalhada e abrangente dos eventos fáticos que guardam relação com as ideias de bem-estar social no Brasil e no México. O foco da pesquisa são as decisões dos atores e das instituições em razão da adoção de determinadas políticas públicas, do público descrito (específico) e do fenômeno social abordado, qual seja, a informalidade do trabalho e da economia.

Nosso critério inicial de escolha se deve aos processos de construção do *welfare state* no Brasil e no México, que são similares quanto aos modelos de desenvolvimento econômico e social, mas que se diferenciam por suas particularidades históricas e institucionais. O intuito foi maximizar as diferenças entre os países e apontar suas similitudes, pontos organizados no plano econômico, social e político. Assim, o *welfare state* é a variável dependente da pesquisa, explicada com base em unidades de natureza institucional – as políticas de emprego e seus arranjos. E, também, com base na interação de atores outros: sindicatos, corporações patronais e empresariais e grandes grupos econômicos.

Como unidades explicativas, delimitamos as políticas públicas de emprego no campo institucional discursivo (SCHMIDT, 2002b, 2008), de 2005 a 2014, período que permitiu o alinhamento do campo institucional do Brasil e do México, tendo em vista o contexto das políticas neoliberais que ambos vivenciaram e no qual produziram suas práticas institucionais, ressignificando suas ideias desde o campo das economias de mercado hierárquico. Temos ainda nesse recorte temporal as ideias que redefiniram e ampliaram o campo conceitual do problema da informalidade e também as medidas de solução de que Brasil e México lançaram mão, ou

seja, políticas públicas específicas, formuladas com vistas a solucionar problemas no contexto do mercado de trabalho e da economia. Além das informações sobre a América Latina e, em alguns pontos, Caribe e países da América do Sul.

No campo metodológico, seguimos o modelo de pesquisa institucional-discursiva, na qual a trajetória, o *path-shaping*, é explicada pela atuação dos atores no contexto político e na qual esses atores exercem grande influência na inovação¹⁹⁷, na adaptação e na mudança institucional. São contextos que permitem que os agentes renegociem, remodelem e redefinam as instituições, numa trajetória histórica longa, já que as ideias de *welfare state*, tanto no Brasil quanto no México, remontam a décadas passadas. Nesse sentido, o institucionalismo histórico nos guia como estratégia de verificar como as decisões em torno do bem-estar social no passado influenciaram os processos políticos e as decisões de conformação do Estado do bem-estar social no Brasil e no México, corroborando uma ideia de *path dependence* na estruturação do *welfare state* (ABBOTT, 1983; PIERSON, 2000).

O desenho da pesquisa fundamenta-se na revisão bibliográfica e documental, operacionalizada pela análise das estruturas internas da variedade hierárquica de capitalismo (SCHNEIDER, 2009) que compõem a pesquisa comparativa. A forma de abordagem do problema é eminentemente qualitativa, o que favorece o aprofundamento das respostas em relação ao objeto de estudo: o Estado do bem-estar social¹⁹⁸.

A pergunta de pesquisa questiona a relação entre as políticas ativas de emprego no processo de construção e/ou caracterização do *welfare state* no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014, a partir da abordagem das Economias de Mercado Hierárquico – *Hierarchical Market Economies*, HME (SCHNEIDER, 2009, 2013). Os eixos de análise são os seguintes: a trajetória histórica das políticas de bem-estar social, que tiveram na Previdência Social o principal instrumento de proteção social na história dos direitos sociais no mundo do trabalho; o trabalho informal e a economia, tratadas, de maneira geral, como informalidade; as políticas ativas de emprego, campo institucional do qual destacamos as políticas de geração de emprego, trabalho e renda, especificamente, os programas de microcrédito. Seguindo o contexto econômico, houve uma estruturação prévia e sólida a partir da década de 1930, em ambos os países; porém, no contexto político e econômico da década de 1990, especialmente, as agendas

¹⁹⁷ A inovação, nesse sentido, supõe também um processo que tende a cumprir uma trajetória ligada ao aprendizado. Tende primeiro a despertar o interesse dos agentes pelo novo, como um mecanismo de solução de problemas até então irresolutos. Sobre inovação, consultar Balestro (2004), que apresenta um estudo comparado entre Brasil e Canadá acerca de capital social, aprendizado e inovação.

¹⁹⁸ Utilizamos as expressões *welfare state* e Estado do bem-estar social (EBES) como sinônimas.

políticas e os processos políticos ingressaram com novas estratégias de desenvolvimento e de reformas, alterando o cenário da Previdência Social.

O objetivo geral da pesquisa é entender a relação das políticas de geração de emprego, trabalho e renda no contexto das Economias de Mercado Hierárquico, que, sob o ponto de vista da governança, são caracterizadas pela prevalência de grupos empresariais diversificados e de multinacionais, relações de trabalho atomizadas, isto é, curtas, e baixa qualificação da mão de obra (SCHNEIDER, 2009, 2013). Caracterizam-se, ainda, nos aspectos das relações laborais, pela ausência de instituições tanto para intermediar as relações de emprego dentro das empresas quanto para fomentar maior investimento em habilidades e treinamentos; fraca atuação dos sindicatos e mercado de trabalho fortemente regulado; taxas expressivas de economia informal.

Foram selecionadas previamente as instituições-chave que fazem parte da estrutura de bem-estar social no Brasil e no México. Para analisar essa relação, escolhemos, entre as características das economias de mercado hierárquico, a questão da segmentação do mercado de trabalho, em que destacamos o processo de informalidade para aprofundamento da pesquisa.

Nesse sentido, são apresentados o paradigma da formalização do emprego e as condicionalidades de acesso aos direitos sociais do trabalho, limitadoras das propostas de bem-estar social em termos de Previdência Social. Por outro lado, confrontamos os arranjos das políticas de geração de emprego, trabalho e renda e os arranjos institucionais dos fundos de custeio dos programas de microcrédito produtivo: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o *Fideicomiso del PRONAFIM* (FP). O seguro-desemprego, em que pese constar na estrutura do FAT, não é objeto de nossa investigação, por ser um direito específico do emprego formal.

No tocante à previdência social, uma das dimensões da seguridade social, estudamos os modelos adotados pelo Brasil e pelo México, desde a trajetória histórica da estruturação das instituições de bem-estar social e os diferentes arranjos de previdência. O estudo sobre a Previdência Social é situado no contexto dos processos de privatização e de desestatização iniciados na década de 1980, e com maior ênfase na década de 1990, na América Latina, de onde extraímos os argumentos sobre o *welfare state* latino-americano, brasileiro e mexicano.

Quanto ao marco institucional discursivo (SCHMIDT, 2002b; 2008), a abordagem enfatiza os limites das políticas sociais, especificamente sobre as políticas de emprego, trabalho e renda e das limitações aos direitos previdenciários no contexto das *Hierarchical Market Economies*, categorias analíticas com atributos próprios, entre os quais, a informalidade na economia. Partimos de uma definição de informalidade como processo (CACCIAMALI, 2005) para, então, alcançarmos a unidade de análise proposta por Schneider (2009): o setor informal da economia (*informal sector*).

A hipótese levantada foi a seguinte: a economia de mercado hierárquico, com suas complementaridades institucionais (negativas ou não), ajuda a explicar as limitações das políticas sociais na configuração de um Estado de bem-estar.

Desse conjunto, delimitamos os elementos-chave para a construção das categorias analíticas: a) o arranjo institucional dos fundos de custeio do microcrédito; b) os arranjos institucionais da Previdência Social; c) os grandes grupos econômicos. Selecionamos a variável “sobre os grandes grupos econômicos” porque, no decorrer da pesquisa empírica, detectamos a atuação dos grupos de negócios diversificados na estrutura da economia mexicana, como uma característica da variedade de economia hierárquica que atua também no setor de previdência privada, por meio das AFORES e das SIEFORES.

As categorias ou unidades de análise foram delimitadas considerando as variedades de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001), a partir das quais Schneider (2009, 2013) constrói a variedade de capitalismo hierárquico, a *Hierarchical Market Economie* e dá sustentação ao procedimento de codificação das informações necessárias à análise institucional discursiva quando tratamos das esferas de comunicação e de coordenação política (SCHMIDT, 2002b, 2008). Também são utilizadas para a análise de conteúdo (BARDIN, 2009), na exploração das entrevistas realizadas em campo e na pesquisa documental.

As esferas de coordenação na abordagem da VoC são as seguintes: as relações industriais, ou a relação entre a força de trabalho e os sindicatos e as negociações sobre salários e condições de trabalho; o sistema vocacional de qualificação, treinamento e educação; a governança corporativa, na qual se estabelecem as relações de mercado – entre as firmas e os investidores; as relações interfirma, espaço de interação da firma com fornecedores, clientes e concorrentes; e a esfera de relação da firma com os empregados, evidenciada pelo compartilhamento de informações e incentivo ao esforço de trabalho. Esta última está focada nos grandes grupos econômicos que atuam no sistema de Previdência Social mexicano.

Para as HMEs, as dimensões estudadas na abordagem das HMEs têm como espaço as relações industriais, nas quais estão inseridos os trabalhadores informais e o setor informal da economia. Nesse contexto, estudamos as deficiências nas políticas ativas de emprego, o sistema vocacional de qualificação e a governança corporativa no capitalismo hierárquico. Também abordamos a influência do poder político dos grandes grupos econômicos na estruturação das agendas políticas e no processo de formulação das políticas públicas.

Para relacionar o papel das políticas sociais com a construção e a caracterização do *welfare state*, selecionamos duas dimensões de bem-estar social. A primeira é a Seguridade Social, com enfoque para a Previdência Social, da qual nos interessa o arranjo institucional que

garante o acesso à aposentação dos trabalhadores e, conseqüentemente, os grupos de poder econômico. A segunda dimensão deriva das políticas de emprego como fator de produção, na qual o bem-estar social resulta do impacto no mercado laboral, a partir de políticas de geração de emprego, trabalho e renda de natureza ativa, cujo objetivo é o fomento ao autoemprego e o incentivo às empresas. Na tese, trabalhamos os programas de microcrédito, especificamente, com os fundos de custeio desses programas.

As políticas ativas são situadas como instrumentos que buscam resolver falhas do mercado laboral, como o desemprego, a subocupação, a informalidade nas relações laborais e nos negócios, etc., mas também garantir a manutenção do trabalhador no mercado de trabalho com o aumento da produtividade e da renda (CACCIAMALI, 2005). De modo sucinto, buscam favorecer/reforçar o processo de transição da condição de informalidade para uma oportunidade no emprego formal, porém, duradouro. Esse formato de política contrapõe-se à característica dos empregos nas HMEs que, na tipologia desenhada por Schneider (2009), são de curto prazo.

No México, o *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (PRONAFIM) tem como objetivos favorecer o aumento da produtividade das micro, pequenas e médias empresas¹⁹⁹ (MIPyMES); apoiar projetos produtivos familiares e de grupos comunitários mediante assessoria e programas de microfinanciamento urbano e rural; apoiar a população mais pobre na criação de projetos produtivos e impulsionar os já existentes, visando à igualdade de oportunidades (MÉXICO, 2007). O PRONAFIM opera por meio do *Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (FINAFIM), fundo de custeio constituído em 2001 mediante contrato entre a *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) e a *Nacional Financiera* (NAFIN).

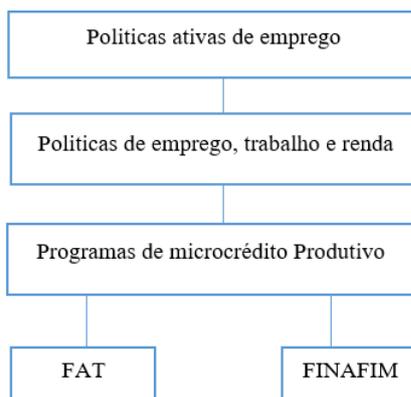
No Brasil, o custeio das políticas de desenvolvimento, como o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), é coberto, majoritariamente, pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujo arranjo institucional abriga diferentes carteiras de proteção social ao trabalhador (políticas passivas e ativas).

Assim, a aproximação entre os programas de apoio ao microempreendedorismo no Brasil e no México se dá entre os fundos de custeio desses programas – o FINAFIM e o FAT.

¹⁹⁹ A *Ley Federal de Trabajo* no México, em seus artigos 153-I a 153-J, conceitua produtividade, além de enumerar um conjunto de ações a serem desenvolvidas pelas empresas, pelo governo e pelas universidades com vistas à elaboração de diagnósticos a fim de medir e incrementar a produtividade, inclusive nas microempresas (MÉXICO, 2015).

O FAT é composto por três carteiras diferentes de custeio: o seguro-desemprego, o abono salarial e as políticas de desenvolvimento econômico. Para esta pesquisa, trabalhamos apenas com o perfil de desenvolvimento econômico do FAT, com ênfase nos programas de microcrédito.

Figura 6 – Esquema das unidades de análise

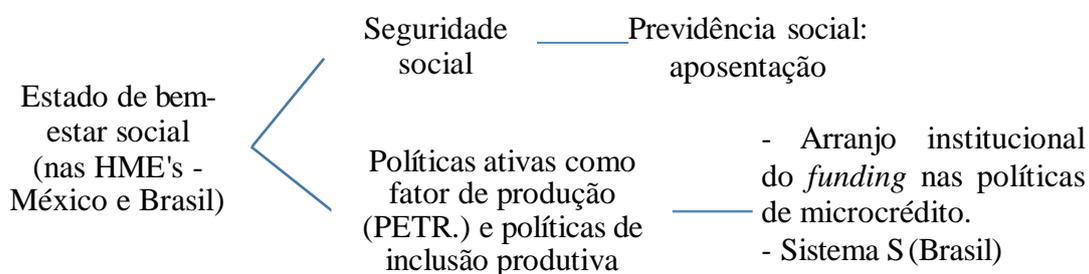


Fonte: Elaborado pela autora (2018).

No âmbito da Seguridade Social, o arranjo institucional da Previdência Social reflete o escopo paradigmático dos direitos sociais trabalhistas, ao mesmo tempo em que dá forma para um dos núcleos do *welfare state*. As categorias analíticas selecionadas ficaram assim delimitadas:

- a) O arranjo institucional da Previdência Social²⁰⁰, no Brasil, e o *Sistema del Ahoro y Retiro* no México;
- b) O arranjo institucional do FAT, no Brasil, e o FINAFIM no México.

Figura 7 – Esquema analítico do bem-estar social nas HMEs



Fonte: Elabora pela autora (2018).

²⁰⁰ A Seguridade Social é constituída por três dimensões: saúde, assistência social e previdência social, sendo que esta última dimensão, foco da pesquisa, tem ênfase nos direitos sociais do mundo do trabalho.

Na Figura 7, consideramos que, no caso da HME, as políticas ativas consideram a inclusão produtiva²⁰¹, cuja finalidade é promover a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Esse modelo de política pública não faz parte da delimitação do objeto de pesquisa da tese. No entanto, quando referenciamos o baixo grau de habilidades e treinamento na esfera industrial (de onde despontam as altas taxas de trabalhadores informais), o impacto no mercado laboral, ou produto das políticas ativas, são a capacitação e a inclusão produtiva.

No Brasil, o *Sistema S* atua no treinamento profissional, na assistência social, consultoria, na pesquisa e na assistência técnica²⁰², correspondendo, assim, a um modelo nacional de sistema vocacional com ênfase para o desenvolvimento de habilidades e de qualificação profissional. Essa é uma característica do Brasil.

3.1.1 O mercado de trabalho como constructo analítico das HMEs

A Economia de Mercado Hierárquico é descrita por Schneider (2009) a partir de atributos que favorecem a delimitação de categorias e subcategorias relacionadas a diferentes dimensões de bem-estar social²⁰³. Para o autor, esses elementos conformam padrões de organização e de comportamento das empresas e especificidades do mercado de trabalho que tornam o capitalismo hierárquico resiliente: empregos de curto prazo (mercado de trabalho atomizado); baixa qualificação ou baixo grau de habilidades (*low skill*); mercado de trabalho segmentado, com alta taxa de informalidade; sindicatos fracos²⁰⁴. Os elementos abordados na tese estão organizados no Quadro 6.

²⁰¹ A agenda internacional do trabalho decente²⁰¹, processo que dimensiona as políticas públicas para a inclusão produtiva ao setor informal, com extensão da proteção social, é confirmada nas agendas da OIT ainda em 2002.

²⁰² O Termo *Sistema S* define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, a assistência social, a consultoria, a pesquisa e a assistência técnica, que, além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e Serviço Social de Transporte (SEST).

²⁰³ Bardin (2009, p. 36) enaltece a função do analista de conteúdo: “no seu trabalho de poda, o analista é considerado como aquele que delimita as unidades de codificação, ou as de registro. Estas ‘unidades de codificação’, de acordo com o material ou código, podem ser: a palavra, a frase, o minuto, o centímetro quadrado, etc.”.

²⁰⁴ Instituições participativas são formas institucionalizadas de participação da sociedade civil; são ferramentas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Assim, atuam nos orçamentos participativos, nos conselhos de políticas públicas, nas conferências, nos planos diretores

Quadro 6 – Categorias de análise – Mercado de trabalho nas HMEs

Mercado de trabalho nas HMEs	
Categorias	Subcategorias
Segmentação, com alta taxa de informalidade	Setor informal. Relação laboral informal. Nova informalidade. Trabalho atípico. Trabalho não estruturado ou não visível. Não regulado.
Baixa qualificação ou baixo grau de habilidades (<i>low skill</i>)	Baixos investimentos em estoque de capital humano (educação, treinamento e habilidades para o mercado de trabalho).
Formas não usuais de emprego	Empregos de curto prazo, empregos temporários, empregos avulsos.
Regulação elevada do mercado de trabalho (proteção legal do emprego)	Demissões com e sem justa causa; notificação prévia à demissão; cumprimento de aviso prévio; pagamento de salário e de indenizações por demissão; período de experiência; realocação no mercado de trabalho; atrasos adicionais no pagamento em caso de demissão coletiva (OCDE, 2006).
Sindicatos fracos	Potencial de barganha coletiva; densidade sindical (OCDE, 2002); trajetória histórica e conquistas; formação política e sindical; atividades de fiscalização; motivação para filiação e participação sindical; comunicação do sindicato com a base.
Participação das organizações sindicais, patronais, fóruns e conselhos na construção do diálogo social	Pluralismo político; participação bipartite; participação tripartite. Não tem participação.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

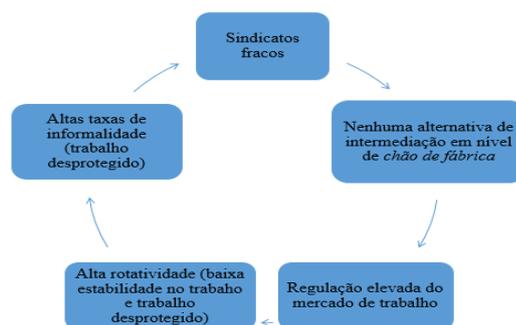
Outro tema abordado na tese tem a ver com a filiação sindical e se vincula ora às altas taxas de informalidade, ora à queda do emprego em vários setores industriais que, tradicionalmente, têm alta densidade. Ou seja, devido à precariedade/flexibilidade das relações laborais, é possível observar inflexões no contexto das sindicalizações.

Outros pontos também observados quanto aos sindicatos são a baixa densidade sindical ou ausência formal dos sindicatos em espaços de diálogo social. A fraca atuação sindical e a baixa representatividade, com o alargamento da distância entre as direções dos sindicatos e os trabalhadores filiados, pode ser causada em vários fatores, inclusive pela aproximação dos sindicatos com o poder político. O esquema das características do mercado de trabalho nas HMEs, que orientam a tese, contém uma síntese das variáveis explicativas da pesquisa.

participativos, nos comitês e nas comissões temáticas (AVRITZER, 2004). O papel dessas instituições difere do papel das corporações de empregadores e trabalhadores.

Figura 8 – Caracterização do mercado de trabalho nas HMEs

Mercados de trabalho atomizados e segmentados na América Latina
(atomistic labour relations and low skills)



Adaptado de Schneider, 2013:555

Para a teoria da segmentação do mercado de trabalho, os problemas da distribuição de renda, desemprego e discriminação resultam da segmentação do mercado de trabalho em dois setores, o moderno e o tradicional (TAUBMAN; WACHTER, 1987), sendo que, na informalidade, observamos uma negação dos direitos do trabalhador. A segmentação do mercado de trabalho é abordada no contexto da atomização do mercado de trabalho, sendo este um traço característico do mercado de trabalho latino-americano (SCHNEIDER, 2009, 2013).

Contrapondo-se ao paradigma da formalização, a condição de informalidade no trabalho acaba gerando um *déficit* de bem-estar social, apontando para o desencaixe no *welfare state* (ROSANVALLON, 1995). A informalidade do trabalho coloca em xeque os fundamentos e as propostas do Estado de bem-estar social de aumentar as capacidades políticas e reduzir as divisões sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991). O desafio seria compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais (mínimos). Em outras palavras, a lógica da acumulação do capital poderia ser colocada a favor da diminuição das desigualdades de riqueza se considerarmos que esta nada mais é do que a desigualdade da renda do trabalho. No entanto, teríamos que considerar que a desigualdade social está no trabalho²⁰⁵ (PIKETTY, 2014), ou seja, decorre da condição de não trabalho. Por assim dizer, o processo de informalidade do trabalho (CACCIAMALI, 2005) conforma um indicador importante do *déficit* de bem-estar social, condizente com a exclusão e/ou a negação dos direitos sociais do trabalhador, cujo nexos é justamente a ausência de contrato de trabalho, evidenciando-se verdadeiros paradoxos do mundo do trabalho.

²⁰⁵ Sobre o ponto de vista de *direitos sociais mínimos*, guardo certa restrição a essa expressão, já que o *welfare state* pressupõe uma ideia de bem-estar social não mitigado, como exercício da cidadania social, por isso, enuncia-se como *bem-estar* de responsabilidade do Estado. Do contrário, não pode assim ser interpretado. Se reduzidos, a condição é, portanto, de mal-estar, ou seja, de constrangimento do cidadão trabalhador pela negação dos direitos sociais.

Podemos dizer que a causação do fenômeno tem origem também em problemas estruturais – pobreza e desigualdade social. O trabalho informal é também trabalho precário e reúne um conjunto de vulnerabilidades no campo dos direitos trabalhistas. Por outro lado, como aponta Oliveira (2003, p. 38), as leis trabalhistas integram “um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação”. De acordo com o autor, a parcela da população que trabalha na informalidade, no limbo da precariedade do mundo do trabalho, assemelha-se a um “exército de reserva” a serviço da acumulação do capital. Mas a informalidade, enquanto fenômeno social, é mais ampla. Traz à discussão os trabalhos não clássicos, que nos obrigam a revisar os conceitos clássicos de trabalho como produto; trabalho como relação laboral do mercado de trabalho, trabalho como processo de qualificação; jornada laboral e descanso.

O paradigma de acesso aos direitos sociais básicos do trabalhador (Quadro 7), para esta pesquisa, indica o grau de abrangência das políticas sociais no mundo do trabalho.

Quadro 7 – Categorias de análise do paradigma do bem-estar social

Categoria de análise	Descrição
Salário	Nunca inferior ao mínimo ou ao piso da categoria (negociado pelos sindicatos anualmente).
Vale-transporte	Desconto de até 6% do salário para deslocamentos até o trabalho e vice-versa.
Décimo terceiro salário	Com base na remuneração integral.
Férias remuneradas	30 dias a cada 12 meses de trabalho com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal.
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	No valor de 8% da remuneração, depositado mensalmente pela empresa ou pelo empregador em uma conta bancária vinculada.
Remuneração acrescida de 50% da hora normal	Nos casos de trabalho extraordinário, ou seja, acima de 8 horas diárias e 44 horas semanais, salvo nos casos de compensação de horários.
Repouso semanal remunerado	Preferencialmente aos domingos.
Seguro-desemprego	Para trabalhadores com mais de 6 meses de carteira assinada.
Benefícios previdenciários	Garantia de renda para o trabalhador e para sua família em caso de incapacidade para o trabalho ocasionada por doença, acidente, gravidez, prisão, velhice e morte.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

3.2 Procedimentos da metodologia comparada

Para as dimensões coordenativa e comunicativa dos campos discursivos, sugerimos uma estrutura que vincula as interlocuções discursivas com os campos de legitimação dos discursos). O objetivo é organizar os discursos antes de iniciar-se a análise de conteúdo, o que não significa que esse passo não tenha que ser repetido após a análise de conteúdo, para demonstrar, desde as esferas institucionais discursivas, os resultados encontrados. A operacionalização da pesquisa se dá com base na análise do conteúdo discursivo, no campo fático das arenas dos discursos e das ideias (SCHMIDT, 2002b; 2008) e poder (SCHNEIDER, 2009).

Na primeira fase da análise do conteúdo discursivo, a pré-análise, que compreende a seleção de documentos, recortes e preparo do material, basicamente organizamos e escolhemos os documentos necessários à análise de conteúdo, com acuidade para o enquadramento da técnica de análise ao quadro teórico demarcado – a VoC, especificamente para a variedade hierárquica de capitalismo, a HME. Lembramos, no entanto, que estamos tratando o material que foi coletado em campo, logo, as hipóteses e os objetivos da pesquisa foram previamente construídos na fase anterior à pesquisa de campo, ou seja, no projeto de tese.

Após a realização da pesquisa de campo, retomamos a fase de pré-análise, dessa vez aplicada aos documentos colhidos desde a realidade que o campo desvelou. A pré-análise pressupõe: a) a exaustividade do material coletado, isto é, a reunião de todo o material necessário; b) a valoração da representatividade da amostra, ponto no qual verificamos se as instituições, as corporações e os atores sociais necessários à pesquisa foram considerados; c) a representatividade dos indivíduos entrevistados – em termos de relevância institucional e de engajamento com o tema da pesquisa (não nos preocupamos com o número de entrevistados); d) a descrição da população/amostra trabalhada; e) a seleção de dados e a validação das entrevistas: temas iguais e técnicas iguais para a realização das entrevistas; f) a homogeneidade dos documentos; g) a seleção e a adaptação dos documentos ao objetivo da tese, ou seja, a pertinência; h) o preparo do material para a codificação e a categorização das unidades de análise: degravação de entrevistas; elaboração de tabelas de análise com os códigos de respostas e descrição das categorias (BARDIN, 1979).

Trabalhamos com critérios de codificação, seleção e classificação das categorias analíticas. A codificação consiste no processo de selecionar parte ou um recorte do material estudado, que pode ser, desde parágrafos a partes de uma imagem, atribuindo-se um código correspondente a cada segmento selecionado.

O procedimento de codificação, seleção e classificação das categorias e das subcategorias da pesquisa foi orientado pelos objetivos da pesquisa e pelos critérios de classificação exigidos pelo marco teórico-metodológico – o institucionalismo discursivo e, no campo teórico, a variedade hierárquica de capitalismo (HME). Codificar, portanto, significa localizar passagens no material empírico e atribuir-lhes os significados correspondentes. Por exemplo, a categoria variedade de capitalismo hierárquico (HME) vincula-se aos fragmentos de textos (ou códigos) selecionados; estes condizem com os atributos ou elementos individualizadores de cada economia de mercado hierárquico, no caso, Brasil e México.

As fontes de dados utilizadas para a codificação das unidades de registro foram as de natureza documental e entrevistas realizadas com atores sociais institucionais e das corporações nacionais de trabalhadores e empregadores. Reforçamos que, na criação das categorias, fomos orientados pelos objetivos geral e específicos da tese e pela escolha do campo teórico-metodológico – o institucionalismo histórico, o institucionalismo discursivo e a abordagem da variedade de capitalismo hierárquico.

Nesta pesquisa, os objetivos específicos buscam esclarecer a relação das políticas sociais com a construção e a caracterização do *welfare state* no Brasil e no México. Logo, somos tensionados desde o processo de seleção das unidades de sentido pela tessitura do campo institucional discursivo (SCHMIDT, 2002b), no qual as categorias de análise formam um emaranhado de informações do campo das políticas públicas. Por isso, existe a necessidade metodológica da análise observando-se também as esferas institucional-discursivas: a coordenativa e a comunicativa.

3.2.1 *As formas das ideias e as estruturas do campo discursivo*

Para o desenvolvimento da pesquisa, as formas das ideias são colocadas como unidades de análise: foram construídos *frames* ou quadros referenciais para demonstração das teorias econômicas. No caso, deparamo-nos com as vertentes neoliberais e progressistas.

As ideias e os discursos são observados nesta pesquisa sob dois tipos de argumentos: aqueles derivados do aprendizado científico, designados como argumentos cognitivos; e os derivados da normatividade, ou argumentos normativos. Políticas públicas, programas e crenças (*philosophias*) contêm duas formas básicas de ideias: cognitivas e normativas.

Argumentos cognitivos oferecem pautas para a ação política atuar com base na interpretação dos problemas sociais não apenas sob o enfoque das ideias e dos interesses, mas com ênfase no aprendizado social. Os primeiros estudos sobre o aprendizado social enfatizam o papel das ideias na formulação das políticas públicas como uma dimensão própria do Estado (HECLO, 1974). Análises mais contemporâneas, no entanto, apontam que o aprendizado social, em vez de ser apenas um processo que ocorre em grande parte dentro do próprio Estado, pode também ser afetado por desenvolvimentos sociais e, dessa forma, possui autonomia para influenciar o processo de formulação de políticas (HALL, 1993).

Para Hall (1993), a concepção de aprendizado social está intimamente vinculada a uma concepção de ideias; estas, por sua vez, condicionam tanto o processo de formulação de políticas públicas quanto o processo de mudança. Para o autor, essa característica se dá porque as ideias se organizam em torno dos paradigmas de políticas, que podem ser vistos como uma característica dos termos gerais de discurso. Sugerem que o processo de formulação de políticas pode ser estruturado por um conjunto particular de ideias ou por um conjunto de instituições. Ambos, ideias e paradigmas, reforçam-se mutuamente, uma vez que as rotinas de formulação de políticas são geralmente projetadas para refletir um conjunto particular de ideias sobre o que pode e o que deve ser feito em uma esfera de política. Nesse sentido, as ideias incorporadas em um paradigma político têm um *status* um tanto independente das instituições e podem reforçar ou induzir mudanças nas rotinas institucionais.

Para Hall (1993), é preciso buscar um entendimento comum acerca dos objetivos e dos instrumentos, bem como a natureza dos problemas nos quais a política é abordada. Baseando-se em Thomas Kuhn, o autor se refere ao processo de mudança política como um “paradigma”, e a pergunta que faz é a seguinte: como e por que uma comunidade política aprende a pensar de maneira diferente? O que está em questão no modelo tecnocrático de Hecló (1974) de aprendizagem de políticas é a ideia da autonomia relativa do Estado, aceção que nos leva a questionar se o aprendizado se refere unicamente a uma elite ministerial e administrativa. Por fim, completa Hall (1993), a deliberação de políticas públicas ocorre dentro de um campo de discurso político, ou seja, dentro de um sistema de ideias e de padrões compreensível e plausível para os atores envolvidos e em cujo processo os formuladores não apenas se comunicam, mas interagem sobre seu trabalho.

Os argumentos normativos são diretivas da ação política e servem para legitimar ideias. São argumentos com assunção pública em decorrência da adequação normativa (MARCH; OLSEN 1989; SCHMIDT, 2000, 2002a), pois evocam normas gerais e principiológicas. Na esfera normativa, as ideias são utilizadas para verificar se as aplicações da esfera cognitiva estão

de acordo com princípios, normas e valores. Pode-se dizer que as ideias normativas legitimam o uso das ideias cognitivas na solução de problemas, por considerá-las em conformidade com os valores e as aspirações sociais (SCHMIDT 2008). Mas essa é uma afirmação que, nesta pesquisa, demanda uma abordagem no campo empírico.

Quadro 8 – Matriz analítica – O conteúdo das ideias e dos discursos/campo de atuação

Interação discursiva	Ideias nos discursos	Achados empíricos
Formas de Ideias	Frames	Neoliberalismo: austeridade e reforma estrutural <i>versus</i> Neokeynesianismo (aumento da intervenção do Estado na economia). México adota as reformas. Brasil mostra-se resistente
	Narrativas	Representações da realidade: como se projeta a governança da economia de mercado hierárquico <i>versus</i> as políticas de geração d emprego, trabalho e renda no México e no Brasil.
	Estórias	Pontos de vistas: a política de geração de emprego, trabalho e renda <i>versus</i> a solidariedade dos sistemas de seguridade social no México e no Brasil
	Memórias coletivas	A crise de 1929; crise de 1930; (fatos históricos com reflexos nas políticas internas dos países referenciam a ação política). Mudanças na trajetória do <i>welfare state</i> e o reforço das estruturas insitucionais de bem-estar social com ênfase para os processos de desenvolvimento
	Lutas Discursivas	Embates políticos: afirmação do neoliberalismo <i>versus</i> neokeynesianismo.
Tipos de argumentos	Cognitivo	Princípios econômicos do modelo neoclássico <i>versus</i> o neokeynesianismo
	Normativo	Apelo moral das políticas neoliberais <i>versus</i> o castigo dos informais - os não organizados com base no paradigma da formalidade do trabalho <i>versus</i> a solidariedade da seguridade social

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Schmidt (2008, p. 192).

a) Categorização das unidades de registro para a análise do discurso

Schneider (2009) destaca pontos fundamentais caracterizadores do mercado de trabalho nas HMEs: a) mercado de trabalho segmentado, com alta taxa de informalidade e atomizado; b) baixo grau desenvolvimento de competências e de habilidades profissionais do trabalhador; c) empregos de curto-prazo; d) alta regulamentação do mercado de trabalho e; e) sindicatos fracos. Como procedimento metodológico, delimitamos a categoria mercado de trabalho segmentado – marcado por altas taxas de informalidade –, como ponto de partida para elaborar a grelha da análise de conteúdo. A partir dessa categoria, acomodamos outras unidades de análise, ou subcategorias, como estratégia de sustentar a abordagem teórica da pesquisa – a variedade hierárquica de capitalismo, denominada pelo autor de Economias de Mercado Hierárquico (HME). O rol dos direitos sociais do trabalho foi individualizado na categoria paradigma de bem-estar social para evitarmos a sobreposição desta com as demais categorias

analíticas (BARDIN, 2009; JANIS, 1982). Ademais, este rol é paradigmático para o México, com adaptações.

b) As entrevistas semiestruturadas como técnica de comparação

Em ambos os países estudados, foram entrevistados atores institucionais envolvidos com os processos de formalização do trabalho, do campo de formulação e de aplicação de políticas públicas. Também foram entrevistados dirigentes de organizações sindicais e patronais e organizações civis engajadas na ampliação dos direitos sociais trabalhistas a grupos desfavorecidos e vulneráveis, caso do trabalhador e da trabalhadora doméstica em situação de informalidade no México e no Brasil.

As pesquisas qualitativas, na Sociologia, exploram os significados, as motivações, os valores e as crenças cujos conteúdos não podem ser apreendidos por meio das análises quantitativas, tendo em vista as suas particularidades. Entretanto, não podemos esquecer que os dados quantitativos e qualitativos acabam se complementando dentro de uma pesquisa (MINAYO, 1996), o que justifica utilizarmos, na tese, dados descritivos para exemplificar as informações extraídas das fontes documentais.

Ainda assim, é possível e também necessário que o pesquisador utilize outras estratégias de coleta de dados, além das fontes documentais e de exploração de dados quantitativos. Por exemplo, as técnicas de entrevistas.

Isso ocorre porque o ponto de partida para uma investigação científica deve estar baseado em um levantamento de dados que, em um primeiro momento, é feito a partir da pesquisa bibliográfica – são as fontes primárias. A segunda etapa da coleta de informações sugere uma aproximação do objeto por meio da observação dos fatos e dos fenômenos e, a seguir, são estabelecidos contatos com pessoas e/ou instituições que possam sugerir outras fontes de informações. A observação em campo permite “identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (LAKATOS; MARCONI, 1996, p. 79). Seguimos uma organização cronológica no campo, previamente aprovada no projeto de investigação.

A observação em campo consiste em um momento de exploração dos fatos e do fenômeno abordado. Para sua realização, utilizamos a técnica da observação sistemática (MINAYO, 1996), na qual recolhemos e registramos fatos sobre a informalidade no trabalho no Brasil e no México e sobre as políticas de emprego aplicadas por esses países no fomento ao microempreendedorismo e realizamos uma primeira visita à rede institucional e

corporativa – instituições públicas, corporações patronais e de trabalhadores e sindicatos. O objetivo dessa aproximação foi viabilizar a construção de um campo exploratório favorável à realização de entrevistas semiestruturadas. Ao final da catalogação e da organização de documentos, elaboramos a relação de instituições, corporações e atores a serem entrevistados.

Na realização de entrevistas, adotamos a modalidade de entrevista semiestruturada, que consiste em uma organização prévia do roteiro ou formulário, combinando perguntas abertas e fechadas. São muitas as vantagens em se utilizarem entrevistas semiestruturadas. Elas permitem a conformação de um campo de interação entre o entrevistado e o pesquisador, favorecendo respostas mais espontâneas (LAKATOS; MARCONI, 1996).

Assuntos que não estão no formulário acabam complementando a investigação no momento de uma entrevista semiestruturada, ou seja, é possível antecipar demandas de informações que seriam solicitadas posteriormente. Como afirmam Selltitz *et al.* (1987, p. 644), “a arte do entrevistador consiste em criar uma situação onde as respostas do informante sejam fidedignas e válidas”.

Para cada entrevistado, ajustamos as perguntas do questionário semiestruturado, sem nos afastarmos do núcleo de análise – o foco nas instituições. Essa estratégia se deu em razão dos diferentes perfis entrevistados e do tempo disponibilizado para a realização das entrevistas, que variou de 20 a 50 minutos de duração, conforme a agenda deferida. Assim, seguimos tal qual nos ensinaram Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999), com foco no rigor metodológico, sem estabelecer uma escolha rígida na técnica que inviabilizasse a coleta de informações. Sabemos que o uso do “gravador como instrumento de pesquisa, em alguns casos, pode causar inibição e/ou constrangimento aos entrevistados” (LAKATOS; MARCONI, 1996, p. 96) ou, ainda, este pode falsear as respostas, assumindo postura que não condiz com a realidade dos fatos. Dessa forma, previamente solicitamos autorização dos entrevistados para gravar as entrevistas e mantivemos uma postura familiar, com poucas interferências. Em regra, fizemos a primeira pergunta como se fosse uma apresentação breve da pesquisa, um ponto de partida que servia de guia para o nó a ser desvelado nas falas. Entregamos as perguntas impressas ao entrevistado(a), que, após uma rápida leitura, iniciava as respostas com tranquilidade.

No México, as instituições e os atores sociais selecionados para entrevista foram os representantes dos sistemas de Seguridade Social – *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro* (CONSAR) e *Instituto Mexicano do Seguro Social* (IMSS) da *Secretaria del Trabajo y Previsión Social*, representantes das corporações patronais, dos grupos empresariais,

representações sindicais e da sociedade civil organizada. Guardamos similaridade com as instituições e as corporações entrevistadas no Brasil.

Infelizmente, por ocasião do terremoto de 19 de setembro de 2017 (período de realização da pesquisa de campo no México), alguns dos edifícios nos quais estavam sediadas algumas das instituições cujos representantes seriam entrevistados foram atingidas pelo terremoto. Ficaram fechadas ou desmarcaram as entrevistas o IMSS, a *Confederación de Cámaras Industriales* (CONCAMIM) e a *Confederación de Trabajadores de México* (CTM).

Quadro 9 – Relação de entrevistados – México

<i>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</i>
<i>Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)</i>
<i>Sindicato Mexicano de Electricistas – SME</i>
<i>Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO)</i>
<i>Instituto De Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB)</i>
<i>Hogar Justo Hogar</i>
<i>Confederación Nacional de Trabajadores Informales (CNTI)</i>
<i>Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS)</i>
<i>Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)</i>
<i>Cámara de Diputados: Diputado Federal Vidal Llerenas – Partido Morena</i>
<i>Dra. Marta Cebollada Gay – Departamento de Ciência Política do ITAM</i>
<i>Rede Latino-Americana de Pesquisas em Empresas Multinacionais (RedLat)</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC), segunda maior confederação corporativa do México, dispõe de assessoria e capacitação para os trabalhadores e regula os contratos de proteção patronal. Compõe, ao lado de outras corporações, o IMSS. É presidida pelo senador Izaias Gonzales Cuevas²⁰⁶, filiado ao Partido Revolucionário Institucional. Apesar de insistentemente ter sido buscada uma entrevista com o senador, em decorrência de agenda esta foi concedida pelo secretário-geral da CROC, Nicolás Loza (a escolha pela CROC se deu também em razão da sugestão de Soledad Aragón Martínez²⁰⁷, do Escritório da Organização Internacional do Trabalho no México e, ainda, por esta corporação

²⁰⁶ Isaías González Cuevas é um político mexicano afiliado ao PRI. Atualmente, atua como senador da Legislatura LXII do Congresso Mexicano para a Baja California Sur. Ele também serviu como membro da Câmara dos Deputados durante as legislaturas LVII e LXI.

²⁰⁷ ARAGÓN MARTÍNEZ, Soledad. *Organização Internacional do Trabalho*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 2017.

integrar o Conselho Consultivo da CONSAR, responsável pelo sistema de previdência mexicano).

O *Sindicato Mexicano de Electricistas* (SME) se articula para incluir os trabalhadores informais em sua estrutura sindical. Nesse sentido, fundou a *Nueva Central de Trabajadores no México*, cujo lema é “*Organizar a los no-organizados*”. Coloca-se como oposição ao governo e totalmente contra os contratos de proteção patronal, que, segundo o SME, retiram do trabalhador o poder de negociação sindical. Tais contratos, explica o entrevistado Humberto de Montes Oca²⁰⁸, são conhecidos como “*contratos blancos*”, uma vez que o trabalhador desconhece com quem está negociando em caso de dispensa do trabalho, pois o sindicato é indicado conforme a conveniência do patrão²⁰⁹.

O *Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar* (SINACTRAHO-CACEH) é o primeiro sindicato formado em nível nacional em defesa dos direitos humanos trabalhistas das trabalhadoras e dos trabalhadores domésticos. Apresenta propostas de não discriminação, erradicação da violência laboral e de gênero e valorização econômica e social do trabalho doméstico. Sob a bandeira “*Tornar visibles los invisibles*”, o SINACTRAHO é considerado hoje o sindicato mais atuante dessa categoria de trabalhadores no México (CEBOLLADA GAY, 2010). Está interconectado com a América Latina (Argentina, Uruguai, Brasil, Equador) por meio da Confederação Internacional de Trabalhadores Domésticos (CONILAL) e já estende seu discurso para países africanos e Índia a partir de conferências. Seu trabalho recebe apoio financeiro da ONU-Mulheres. Além disso, mantém diálogo com a Organização Internacional do Trabalho, com a CONAPRED e o STPS. Lembramos que, no México, 95% dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas estão em condição de informalidade (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI, 2014). O país não ratificou a Convenção 189 da ONU, que trata dos direitos dos trabalhadores domésticos e também não dispõe de legislação especial para essa categoria de trabalhadores; sendo que a vinculação à Seguridade Social não é considerada obrigatória por parte do patrão e cabe ao trabalhador e à trabalhadora doméstica se vincular voluntariamente (MÉXICO, 2015). A proposta do *Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir* (ILSB) é motivar as comunidades a falarem “por sua própria voz”. A entidade especializou-se na formação de

²⁰⁸ DE MONTES OCA, Humberto. *Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 28 nov. 2017. Ver Apêndice L.

²⁰⁹ Essa modalidade de sindicato deixou de existir oficialmente no México em 2016: “*Senado aprobó la reforma constitucional que pone fin a los llamados sindicatos blancos y desaparece las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para que la justicia laboral deje de ser una función administrativa y se convierta en resoluciones judiciales*” (ROBLES DE LA ROSA, online). Mas as entrevistas realizadas apontam a prática no setor de bens e serviços.

líderes sociais por meio do fortalecimento de habilidades e conhecimentos; trabalha com mulheres e homens na defesa, na pesquisa e no treinamento em uma ampla variedade de questões relacionadas à igualdade de gênero e à justiça social. Desponta no México em razão do forte diálogo promovido com instituições governamentais, principalmente a *Cámara de Diputados* e o CONAPRED. O trabalho do ILSB tem como foco a articulação dos cidadãos nos níveis local, nacional e internacional. Essa Instituição, com o apoio da OIT no México, trabalha para a ratificação do Convênio 189, da ONU, o que levaria a uma modificação da *Ley Federal del Trabajo* no sentido de incluir domésticos e domésticas como contribuintes obrigatórios da Previdência Social. E, ainda, caminharia para a regulamentação das atividades de trabalho doméstico.

Hoga Justo Hogar: esta instituição está também bastante envolvida com a OIT para a ratificação do Convênio 189, da ONU. Trabalha para reconhecer e garantir direitos trabalhistas para aqueles que trabalham em domicílios. São trabalhados dois eixos fundamentais: empregadores e autoridades, promovendo reformas na Lei Federal do Trabalho e na Lei da Seguridade Social, além de buscar a ratificação da Convenção 189, para que este setor obtenha todos os direitos correspondentes. Tem promovido a reflexão sobre a responsabilidade do reconhecimento dos direitos trabalhistas das mulheres trabalhadoras.

A *Confederación Nacional de Trabajadores Informales* (CNTI) se propõe a assessorar os trabalhadores informais (vendedores ambulantes), “*callejeros*”, no México, e possuindo um histórico de lutas a favor de seus direitos à Seguridade Social.

O *Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical* (CILAS) possui proposta de assessorar os trabalhadores informais. Mantém convênio com a *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) para, por meio da REDLAT, estudar o setor informal da economia no México. Participam da organização especialistas em diferentes disciplinas ligadas ao mundo do trabalho, bem como sindicalistas. O objetivo é colocar os diferentes recursos disponíveis para o serviço dos sindicatos e dos trabalhadores em geral, incluindo os informais, para os quais apresenta a proposta de uma nova central de trabalhadores, cujo lema também é “*Organizar a los no organizados*”, como explicou Humberto de Montes Oca²¹⁰, representante do Sindicato Mexicano de Eletricistas (SME).

A Rede Latino-Americana de Pesquisas em Empresas Multinacionais (RedLat) é uma iniciativa criada em outubro de 2005 reúne sindicatos e instituições de pesquisa sobre o mundo do trabalho de sete países da América Latina, com o propósito de aprofundar o conhecimento

²¹⁰ DE MONTES OCA, Humberto. *Sindicato Mexicano de Eletricistas (SME)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 28 nov. 2017. Ver Apêndice L.

acerca do comportamento social e trabalhista das empresas multinacionais, utilizando as informações coletadas para impulsionar a ação sindical. Produz conhecimento sobre a informalidade na América Latina e possui convênio com a UNAM; está também vinculada ao CILAS.

No Brasil, as instituições entrevistadas foram as seguintes: a Central Única de Trabalhadores e a Confederação Nacional do Comércio, ambas em Brasília; a Federação das Indústrias, em São Paulo, a União Geral dos Trabalhadores-UGT/SP, a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticas; o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA/Brasília); o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação e Trabalhadores na Limpeza Urbana e Áreas Verdes (SIEMACO/SP) e o Ministério do Trabalho e Emprego.

A seleção de instituições e entidades a serem entrevistadas guardou relação com o conjunto de entrevistas realizadas no México. Nossa previsão de entrevistar as entidades empresariais no México foi frustrada pelo terremoto de 19 de setembro (Sismo 19s) e pelo consequente fechamento dos edifícios-sede, além das condições gerais após o sismo, tendo em vista que no centro da Cidade do México foi atingida, principalmente, a área onde se localizavam os edifícios mais antigos.

Dessa forma, refizemos o panorama das entrevistas com instituições mais próximas e que pudessem, de alguma forma, contribuir com a pesquisa. Essas mudanças se refletiram nas entrevistas a serem realizadas no Brasil. Outro ponto relevante foi o cancelamento por parte de alguns entrevistados no México. Conseguimos agendar por três vezes na Câmara dos Deputados no México; lá chegando, foram canceladas pelo deputado, que nos encaminhou para seus respectivos assessores. A entrevista no *Senado de la República*, também agendada desde o início da empiria, em julho de 2017, foi cancelada após o Sismo 19s. Por fim, a entrevista agendada com a *Secretaria de Trabajo y Previsión Social*, em julho de 2017 para o mês de novembro, foi confirmada por três vezes pela *Secretaría del Trabajo*.

Conforme orienta Morlino (2010), passamos a explicar como comparamos a tese. O ponto de partida da comparação foi o México e, desde então, pudemos delimitar o campo empírico do Brasil. Tudo o que vivenciamos no exterior tentamos reproduzir em nosso país (menos o Sismo de 19s): as similaridades das instituições e das entidades estudadas; os atores sociais entrevistados; as formas de agendamento; as mensagens enviadas; a formatação das mensagens de acordo com o perfil dos entrevistados; o cuidado com a escrita nas entrevistas. Aproveitamos para narrar um ponto muito importante sobre a semântica política adotada:

visitamos o escritório da OIT no México, onde entrevistamos Soledad Aragón Martínez²¹¹, *expert* em informalidade no mundo do trabalho naquele país. Entrevista perfeita, com riqueza de detalhes e de conteúdo. Antes de sairmos, ela recomendou com procurássemos instituições que considerava essenciais para a pesquisa. Então, na saída, ela disse mais uma vez: “*Te recomiendo! Deves tener una cita con ellas porque van a ayudarte con la tesis!*”. Ao escrever as mensagens de e-mail para as pessoas indicadas, no assunto da mensagem foi escrita a expressão “*recomendación*”²¹² e, a seguir, acrescentado “*de la OIT*”. Estava construído aí um campo de poder que jamais (naquele momento) imaginamos estar construindo. Quando percebemos, a mensagem já havia sido enviada (a internet é infalível quando pretende ser perfeita). Sem chances para correções futuras, apenas rezamos para que os destinatários entendessem o conteúdo da mensagem sem nenhuma intenção de estabelecer uma relação de subordinação das instituições a serem entrevistadas com a OIT/México.

Aqui, valemo-nos da linguística, por absoluta necessidade de explicar que em nossas entrevistas nos deparamos com pessoas extremamente simples e que devemos, por respeito e humildade humana, ser tão simples e humildes quanto!

Comparar, antes de tudo, pressupõe respeito e acolhida. Até hoje sentimos o gosto dos cafés, os semblantes curiosos nas entrevistas, os cheiros, os gritos no metrô insistindo pela *venda clandestina* (assim são vistas as rotinas de quem se vale da rua para tirar o sustento): – “*Comprale! Comprale! Te vale diez!*”. As lágrimas e o silêncio quando entrevistei um grupo de *trabajadoras del hogar* na Cidade do México (não está incluída nesta pesquisa porque não era o nosso foco, mas não quis perder a oportunidade de, quem sabe, *tornar visible los invisibles*, lema dessas trabalhadoras). Comparar pressupõe um distanciamento com o objeto estudado sem romper com a essência desse objeto. Idas e vindas de metrô. Olhar atento! Porque comparar, no nosso dia a dia, parece não ter fim.

Como comparar assemelha-se a criar estratégias quando o campo, ao invés de se abrir para sua pesquisa, começa a se fechar. As dificuldades encontradas com os métodos de orientação no exterior podem ser traumáticas se você não tem um *plano b* para as adversidades. Principalmente quando somos financiados por uma instituição pública para realizar a pesquisa. Ou seja, como comparar é, *per se*, o processo de conformação das experiências em pesquisa científica, a partir da organização, da persistência, da instrumentalidade, da parcimônia, da

²¹¹ ARAGÓN MARTÍNEZ, Soledad. *Organización Internacional do Trabalho*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 2017.

²¹² O termo *recomendación* é de caráter técnico, performativo e de comando, normalmente utilizado para formalizar intenções normativas. Tem como objetivo conformar as condutas do agente político com os direitos constitucionalmente assegurados

paciência e da humildade com o campo. Se pudermos acrescentar esses detalhes em nossos procedimentos metodológicos de forma prévia e reflexiva, o método comparado nas Ciências Sociais justifica-se ante a grandeza, a riqueza e a profundidade que a comparação nos proporciona.

4 ELEMENTOS DO *WELFARE STATE* NAS HMEs

4.1 Seguridade Social na América Latina e no Caribe

Uma definição de Seguridade Social foi apresentada na Convenção nº 102 (Normas Mínimas de Seguridade Social), aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1952), que entrou em vigor no plano internacional em 1955. Aprovada no Brasil somente em 2008 (BRASIL, 2008a), foi ratificada em 2009. Mesmo assim, a Constituição Federal de 1988 formalizou seus objetivos e estrutura institucional, seguindo os princípios internacionais.

O conceito de seguridade social²¹³ formulado pela OIT (1955) descreve as ações protetivas para as quais foram formulados parâmetros mínimos de proteção (incisos de II a X da Convenção): assistência médica, proteção aos desempregados, proteção contra os riscos da doença, da velhice, da invalidez, da morte, de acidentes do trabalho e doenças profissionais, das prestações familiares e de maternidade. De caráter geral, abarca não apenas os trabalhadores urbanos e rurais²¹⁴, mas toda a população. Como exigência, os países ratificadores deveriam adotar legalmente a cobertura de pelo menos três dos grandes riscos: seguro social para cobrir situações de desemprego; acidentes do trabalho e doenças profissionais; prestações de invalidez e em caso de morte do chefe de família. Além da conjuntura de riscos sociais, compreende ainda a assistência social (OIT, 1944).

Os princípios da Seguridade Social trazem embutido o conteúdo Beveridgiano (MESA-LAGO, 2006). O Brasil adotou a regra principiológica na Carta Política de 1988, com modificações devido às especificidades dos sistemas. É, por natureza e estrutura, um sistema misto, com características diversas quanto ao financiamento e também quanto à concessão dos benefícios. Abrange os modelos básicos de proteção social, no viés alemão e inglês. Enquanto as prestações de Saúde e Assistência Social são gratuitas e universais, distribuídas a todos os que delas necessitam, as prestações previdenciárias, especificamente, são concedidas apenas mediante o custeio individual do segurado, exigindo o custeio direto. Nesse sentido, fazemos

²¹³ A expressão “Seguridade Social” foi adotada em contexto mais abrangente por Simon Bolívar em 1819. Não se sabe se em referência a programa específico ou se na dimensão maior da segurança da sociedade.

²¹⁴ Antes da Constituição de 1988, os segurados especiais recebiam um benefício quase assistencial, de valor equivalente a 50% do salário mínimo vigente e com regras de acesso muito restritas.

ressalvas quando nos referimos ao conteúdo da seguridade social como um todo e ao conteúdo de Previdência Social. Assim, temos em relação à Seguridade Social os seguintes princípios:

- a) Universalidade da cobertura: prevê a abrangência da cobertura das pessoas; é considerado instrumento para abolir a pobreza (BEVERIDGE, 1942);
- b) Igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento: para a OIT, a igualdade de tratamento é um princípio guia da Seguridade Social (GREBER, 1997 *apud* MESA-LAGO, 2006). Poucos países implantaram sistemas igualitários ao estilo de Beveridge. Principalmente em razão da estratificação dos sistemas em tipo ocupacional e diferenças em relação a cobertura, condições de acesso, financiamento e prestações, esses fatores não permitem a concreção desse princípio;
- c) Solidariedade e redistribuição de renda: “O plano da Seguridade Social é, antes e acima de tudo, um método de redistribuição de renda [...]” (BEVERIDGE, 1942, p. 210). As economias latino-americanas adotaram programas de aposentadorias solidárias após as reformas da década de 1990;
- d) Abrangência e suficiência das prestações: a Seguridade Social deve amparar contra todos os riscos ou contingências sociais, e suas prestações devem ser suficientes para assegurar um mínimo adequado (OIT, 1952). Ainda há registros de percentuais consideráveis da população sem amparo da Seguridade Social, por exemplo, os trabalhadores informais.
- e) Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão: a administração da Seguridade Social deve adotar modelos bipartite ou tripartite (HUMBLET e SILVA, 2002). O Brasil introduziu mecanismos de proteção na Constituição Federal de 1988;
- f) Sustentabilidade financeira: a Convenção 102 da OIT estipulou que “o Estado deve assegurar a realização periódica dos estudos e cálculos atuariais necessários para o equilíbrio financeiro”.

4.2 O paradigma da Previdência Social na América Latina e no Caribe

O desafio de uma pesquisa sobre o *welfare state* no Brasil e no México começa com a definição de um conceito que possa incluir não apenas as políticas sociais, mas as ideias de *welfare state* que prevaleceram na América Latina e no Caribe (ALC). Começa com muitas

dúvidas acerca do próprio objeto, saber até onde podemos chamá-lo de um Estado de bem-estar social ou se assim podemos entendê-lo. Nesse sentido, temos dois fatores indutores a serem observados na origem dos EBES na ALC: a amplitude e o alcance dos benefícios sociais aos trabalhadores e a forma de participação da classe trabalhadora na construção do tecido de proteção social. Alinhamos esses elementos como estratégia para conhecer o processo de organização da Seguridade Social como unidade de conformação do *welfare state*, que tem sentido bem mais amplo.

Pensões, assistência médica, seguro-desemprego e auxílio-doença eram englobados em um conceito genérico de seguro social. Todos esses elementos condizem com traços característicos de organização e maturação da Seguridade Social, anteriormente consolidada na Europa ocidental, ecoada para os países subdesenvolvidos com o propósito de impulsionar o desenvolvimento do Estado de bem-estar social na região.

A abordagem empírica tem relação com a nossa matriz teórica do *welfare state* e com a abordagem teórica das Economias de Mercado Hierárquico (SCHNEIDER, 2009, 2013), que delimita como elementos caracterizadores desse modelo de economia, entre outros, a questão da informalidade, portanto, um fator de limitação de acesso aos direitos laborais. Confrontamos esses elementos com os esforços do Estado para alcançar aqueles que não estão vinculados ao trabalho formal e que, por ausência de requisitos legais, não fazem jus aos direitos previdenciários – neste ponto, falamos dos informais²¹⁵.

A modificação substantiva dos sistemas de Previdência Social na América Latina e no Caribe na direção da privatização integrou o conjunto de reformas administrativas e fiscais da década de 1990, com base em um Estado mínimo e na ideia de cidadania emancipatória. Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 90), “uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres”, menos “paternalista e mais competitivo”. Uma emancipação tensionada nas propostas de mercadorização dos sistemas de previdência social frente ao desafio de “*organizar a los trabajadores no organizados*”, como explicou Humberto de Montes Oca²¹⁶, do *Sindicato Mexicano de Eletricistas*, referindo-se aos profissionais liberais em condição de informalidade no México.

²¹⁵ Não afirmamos que assentimos com o modelo, mas precisamos nos guiar por ele. Acreditamos em um modelo possível, desvinculado do critério formal.

²¹⁶ DE MONTES OCA, Humberto. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves para esta pesquisa. Cidade do México, 2017.

Para a América Latina, as reformas dos sistemas de Previdência Social foram paramétricas, combinando o aumento das idades mínimas e os anos de contribuição com inclusão dos regimes de capitalização obrigatórios (MESA-LAGO, 2006). Foram medidas pensadas para um público historicamente heterogêneo, multidimensionadas para atender aos fatores socioeconômicos, educacionais e, inclusive regionais (AIOS, 2009).

Com relação aos seguros sociais de Previdência Social, Mesa-Lago (2006) classifica os países latino-americanos em três grupos:

- a) Grupo pioneiro-alto (Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica): alcançou a maior cobertura e o maior desenvolvimento desses sistemas entre 1920 e 1930;
- b) Grupo intermediário (Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela): implantou seus programas entre 1940 e 1950, influenciado pelo *Relatório Beveridge* e pelas convenções da OIT;
- c) Grupo tardio-baixo (Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti): foi o último a introduzir seus programas, nas décadas de 60 e 70.

Entre as justificativas, os discursos buscavam se fortalecer no modelo de Previdência Social implantado pelo Chile, ainda na década de 1980. Esse foi o ponto de partida para as reformas de substituição do modelo de contribuição, de benefício definido, para contribuição definida, com a reconfiguração das instituições previdenciárias antigas e criação de novas entidades.

Após as reformas, o regime financeiro da Previdência Social na América Latina e no Caribe pode ser de repartição, de capitalização integral ou parcial coletiva (CPC), com gestão pela administração pública, ou por uma entidade autônoma ou diretamente pelo Estado. No Brasil, o programa do setor privado adota a modalidade de contas individuais, com contribuição definida. No sistema público, a contribuição é não definida, ou seja, tende a aumentar em longo prazo por causa do envelhecimento da população e do amadurecimento do sistema. A prestação é definida e regulada por lei (BD), que fixa teto mínimo e máximo para o benefício, em um apanhado de regras que nem sempre são cumpridas.

No sistema privado, a contribuição é definida no longo prazo e a prestação é de natureza incerta, porque depende do valor acumulado na conta individual do segurado e do montante por ele pago; isto é, depende do salário, montante e densidade da contribuição e do rendimento do investimento do fundo na conta individual. É um modelo sujeito aos fatores macroeconômico, de mercado, etc.; o regime financeiro é de capitalização plena e individual (CPI), com

administração privada, embora também possa ser múltipla (pública, privada e mista) (BARASSI; BERTÍN; MUSALEM, 2009).

O modelo substitutivo de Previdência Social da ALC foi seguido pelo Chile, o primeiro a adotar a nova sistemática; depois por Bolívia México El Salvador, República Dominicana (esta entre 2003 e 2006) e Nicarágua. À exceção do México, nesses países o sistema público foi totalmente fechado, sem possibilidade de novas filiações ao sistema antigo.

No México, a substituição não se deu de forma automática. Por um período de tempo, foi possível optar entre o regulado pelo sistema público e o baseado na conta individual do sistema privado²¹⁷. Nesse país, a adesão ao novo sistema tornou-se obrigatória a todos os trabalhadores, porém garantindo-se os direitos adquiridos do trabalhador vinculado ao antigo regime. Podemos dizer que a América Latina se caracteriza pela diversidade de sistemas previdenciários²¹⁸: os sistemas de repartição e de capitalização e também o de capitalização parcial coletiva (CPC) (MESA-LAGO, 2006).

Apesar de os discursos técnicos terem sido reforçados pelo Banco Mundial a partir de 1994, nem todos os países aderiram às reformas estruturais da previdência da década de 1990: Brasil, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela mantiveram seus sistemas públicos, de Contribuição Definida (CD), regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva (CPC), caso da Colômbia e da Costa Rica. No Brasil, hoje temos as duas modalidades, a pública, de repartição, gerida e regulada pela administração pública²¹⁹, e a parcial.

²¹⁷ As reformas foram implementadas na América Latina, na Europa Ocidental e Oriental. Na América Latina, foram substitutivas, ou seja, os sistemas de benefício definido foram totalmente substituídos pelos sistemas de contribuição definida, à exceção do Brasil, cujas mudanças foram apenas parciais. Entre 1981 e 2014, vários países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de aposentadorias e pensões: quatorze na América Latina; outros quatorze na Europa Oriental, em países da antiga União Soviética – Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Rússia (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014). Dois países africanos também privatizaram seu sistema público de pensões: Nigéria (2004) e Ghana (2010) (ORTIZ *et al.*, 2019).

²¹⁸ Difere do modelo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que investiu nos planos previdenciários patrocinados pelos empregadores, já existentes, e os converteu no alicerce do segundo pilar; esses tornaram-se obrigatórios em vez de voluntários na Austrália, na Suíça, na Dinamarca. Observamos ainda que o México não seguiu o modelo OCDE.

²¹⁹ Em 2019, o Brasil apresentou projeto de reforma, postulando para um sistema de privatização do sistema de previdências no país. “Aqueles que ganham mais pagarão mais e aqueles que ganham menos pagarão menos”. (BRASIL, 2019b, p. 18).

Quadro 10 – Reformas previdenciárias – América Latina

Modelo Substitutivo		Sistema	Contribuição	Administração
Ano	País	Privado	Definida	Privada
1980	Chile			
1997	Bolívia			
1997	México			
1998	El Salvador			
2003-2006	R. Dominicana			
2004	Nicarágua			
Modelo Paralelo		Sistema	Contribuição	Administração
Ano	País	Público ou privado	Nãp definida ou Definida	Pública e Privada
1993	Peru			
1994	Colômbia			
Modelo Misto		Sistema	Contribuição	Administração
Ano	País	Público ou privado	Nãp definida ou Definida	Pública e Múltipla
1994	Argentina			
1996	Uruguai			
2001	Costa Rica			
2004	Equador			
Não implementaram reformas				
País		Sistema	Contribuição	Administração
Brasil*		Público	Não-definida	Pública
Cuba				
Guatemala				
Haiti				
Honduras				
Panamá				
Paraguai				
Venezuela				

Fonte: Elaborado pela autora; adaptado de Mesa-Lago (2006).

Segundo Mesa-Lago, Barrios Escobar e Fuentes (1997), a estratificação dos sistemas previdenciários latino-americanos resultou de um duplo processo de pressão social e cooptação política: a) pressão dos grupos de interesse sobre o Estado por proteção social; e b) cooptação dos grupos de interesse pelo Estado provedor de benefícios sociais. A literatura tradicional aponta que as mudanças institucionais ocorrem devido às pressões partidárias, seja para formação das agendas, seja para modificação dessas agendas, a fim de atender às pressões dos atores institucionais legislativos. As pressões exercidas pela elite parlamentar brasileira, ou seja, por uma elite partidária, é um bom exemplo (MESSENBERG, 2007).

No entanto, as instituições também sofrem mudanças devido à acomodação de tensões sociais externas às arenas políticas, devido à cooptação de forças sociais (SELZNICK, 2011). É o caso das pressões promovidas por sindicatos, estes interessados em ter seus regimes próprios de Previdência Social, ou das prestadoras de Previdência Social, cujos interesses

transcendem as ideias de bem-estar social, já que, em regra, com a previdência privada essas instituições passam a atuar também no mercado de capitais.

4.2.1 Benefícios de Prestação Continuada – BPC na América Latina e no Caribe

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) não integra a relação de regimes especiais da previdência; porém, é uma garantia constitucional prevista no artigo 203 da CF/1988. É, por assim dizer, um dos fundamentos basilares da Lei de Organização da Assistência Social (LOAS): “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social”. O benefício garante o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e também ao idoso com 65 anos, para que essas pessoas possam ter condições de prover a própria manutenção²²⁰ (BRASIL, 1988a/1993b, 2011a). Não deixa de ser uma forma de integrar as pessoas desassistidas ao sistema previdenciário, ampliando a cobertura aos grupos vulneráveis, caso das aposentadorias sociais.

Quadro 11 – Sistemas Solidários na América Latina e no Caribe

ANO	PAÍS	BENEFÍCIO
2012	MEXICO	Criado em 2007, foi ampliado para localidades com mais de 30.000 habitantes
2012	COLOMBIA	Extensão a todos os cidadãos com mais de 65 anos de idade sem benefícios previdenciários que vivem em áreas rurais pobres
2011	PERU	Pension 65
2010	ARGENTINA	O Estado oferece uma aposentadoria vitalícia equivalente a 70% da aposentadoria
2009	EL SALVADOR	Aposentadoria Universal Básica
2009	PANAMÁ	Programa 100 a los 70
2008	CHILE	Pension Basica Solidaria de Vejez
2008	EQUADOR	A aposentadoria de idosos torna-se universal
2007	MEXICO	Programa 70 y más
2003	ARGENTINA	Uma aposentadoria por idade avançada foi estabelecida
2003	BELIZE	Programa de Aposentadoria não Contributiva (NCP)
1996	BOLIVIA	Bonosol
1993	GUIANA	A aposentadoria por velhice tornou-se universal
1991	BRASIL	A idade de aposentadoria foi reduzida para 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de OECD/IDB/The World Bank (2015).

A proposta de reforma das previdências foi realizada com ênfase na racionalização e na unificação dos sistemas internos – conglobou o regime geral, com demais subsistemas especiais de previdência. O objetivo foi reduzir os benefícios e estabelecer condições mais rígidas de elegibilidade, como, por exemplo, no que se refere a idade e tempo mínimo de contribuição. Nos modelos novos implementados, o Estado passou a ser coparticipante e, ao mesmo tempo,

²²⁰ Pessoas em condições de vulnerabilidade social, que devem comprovar que não possuem meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

regulamentador do sistema previdenciário nacional, aumentando sobremaneira o papel do setor privado²²¹ (OECD; IDB; THE WORLD BANK, 2015). Os planos de benefício definido (BD) passaram a ser oferecidos pelo setor público em 21 países latino-americanos. São obrigatórios em seis países: Chile, México, Costa Rica, Uruguai, República Dominicana e El Salvador; e optativos na Colômbia e no Peru (MESA-LAGO, 2006).

As reformas da estrutura da Previdência Social esboçam o amplo e profundo processo de mercadorização dos direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991) na região. Essas reformas inflexionaram na efetividade do bem-estar, principalmente, em razão das altas taxas de informalidade no trabalho e na economia. Ao mesmo tempo, o modelo de políticas de desenvolvimento – agora com ênfase para a geração de emprego, trabalho e renda – foi ganhando espaço institucional, como será visto.

Independentemente das características socioeconômicas, o tipo de emprego é o principal determinante da cobertura previdenciária. Se, por um lado, as políticas de privatização da previdência avançam, a pergunta é: como lidar com a questão dos informais e da prevalente dicotomia entre o emprego formal e o informal na América Latina e no Caribe? Até porque a participação de trabalhadores em regimes obrigatórios de aposentadoria tem a ver com a formalidade no trabalho, paradigma para acesso aos direitos do trabalho. A equação parece bastante objetiva quando nos deparamos com uma taxa de formalidade consideravelmente baixa em grande parte da região. Significa dizer que temos um *déficit* no bem-estar social que condiz com as características do mercado de trabalho²²², repetidamente apontado como segmentado, inclusive, quanto à inserção da mulher nos postos de trabalho.

Sobre os fatores sociodemográficos, temos ainda a considerar a expectativa de vida, a taxa de fecundidade e o envelhecimento da população, fatores que afetam a Previdência Social e conformam o que denominamos de bônus demográfico. Segundo o Banco Mundial, os fatores demográficos são os principais motivos de impulsionamento das reformas previdenciárias em todo o mundo, o que tem levado à aplicação do bônus demográfico. Este último se funda na

²²¹ O Chile, em 1981, trocou do sistema de benefício definido tradicional por um sistema de contribuição definida com contas individuais, administradas por empresas privadas especializadas. Em 2008, o Chile introduziu um novo pilar de solidariedade para complementar o sistema de aposentadoria contributiva existente, com base na capitalização individual (OECD; IDB; THE WORLD BANK, 2015).

²²² Outro ponto também importante diz respeito às dualidades no recorte de gênero. A média de participação de mulheres na força de trabalho nos países da ALC chega a 56%. Nos países da OECD, a média é de 62% para mulheres. Essa diferença chega a 20% no Chile, na Jamaica e no Uruguai e a 40% na Guatemala, em Honduras e no México. Os dados assim demonstram a relevância de inserção de políticas inclusivas de gênero para o mercado de trabalho, especialmente destinadas à mulher chefe de família na ALC (OECD; IDB; THE WORLD BANK, 2015).

proporção entre o número de pessoas em idade ativa e o número de pessoas em idade de aposentadoria, mas que ainda estejam exercendo atividade laboral.

4.3 A trajetória e as dualidades na seguridade social no Brasil

O termo seguridade social surgiu pela primeira vez no *Social Security Act*, nos Estados Unidos, em 1935. Posteriormente, foi utilizado na Carta do Atlântico, na área da economia. Mas foi no Plano Beveridge, em 1942, que se tornou um dos campos dos direitos sociais, focado na hipossuficiência da população e no pleno desenvolvimento humano.

Em seu sentido institucional, o termo designa um conjunto de objetivos orientadores das políticas de Seguridade Social. Em sentido moderno ou contemporâneo, acaba sendo confundido com a Previdência Social, diante da natureza de seguros sociais de sua origem.

Do ponto de vista principiológico, a Seguridade Social aponta para uma igualdade de acesso de todos os conjuntos de direitos sociais fundamentais (BRASIL, 1988a). Do ponto de vista histórico-constitucional, condiz com um processo de ressignificação das instituições políticas, ora com maior alcance, ora mais restritiva impulsionada por um conjunto de legislações sociais que somente vão ser sistematizadas a partir da década de 1940, caso da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. Do ponto de vista da efetividade, a Seguridade Social surge como um apanhado de ações esparsas, muitas das quais se vinculando à atuação das igrejas no amparo aos pobres.

Datam do século XVI os primeiros elementos de uma Seguridade Social no Brasil, os planos de pensão. Em 1543, quando fundada a Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, foi também criado um fundo de pensão para seus empregados. Teria sido o primeiro montepio²²³, que, mais tarde, foi estendido às Santas Casas de Misericórdia do Rio de Janeiro e de Salvador e para os empregados das Ordens Terceiras – espaços de curas e manicômios²²⁴. Os planos de pensão eram, por assim dizer, um benefício destinado a um público-alvo seletivo –

²²³ Em 10 de janeiro de 1935, foi expedido decreto que aprovou os Estatutos do Montepio da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL), sendo a primeira entidade de previdência privada no país. O mais antigo montepio é a Mongeral Previdência Privada, criada em 1835.

²²⁴ A necessidade de internação de pacientes destituídos de recursos ou recém-chegados ao Brasil, sem família e moradia, acarretou, logo no século XVI, a criação das Santas Casas da Misericórdia, segundo os moldes da estabelecida em Lisboa. O surgimento das Santas Casas coincidiu com uma nova política de ocupação de terras inaugurada pela Coroa portuguesa, promovendo a intervenção direta dos empreendedores europeus na esfera da produção, conforme a legislação das sesmarias, e o estabelecimento de capitães donatários, todos fidalgos da pequena nobreza, segundo a prática feudal lusa.

“homens de autoridade, prudência, virtude, reputação e idade, de maneira que os outros irmãos possam reconhecer como cabeça e lhes obedçam com mais facilidade” (ZARUR, 1985, p. 34). E não atendia ao propósito da proteção social, mesmo em seu sentido incipiente.

Em seu sentido mais real, o plano não era um benefício destinado ao trabalhador (que vende sua força de trabalho) ou ao desvalido, mas a uma elite indicada ainda por Portugal, cujo “ingresso na Irmandade da Misericórdia significava o reconhecimento social das posses e a possibilidade de ampliá-las, já que os créditos bancários e comerciais abriam-se para o associado” (COIMBRA, 1986). Era destinado ao “isento de trabalhar com suas próprias mãos” (MELO, 1997).

Ao longo da história, as casas de misericórdia colocaram ao alcance dos destituídos (pobres, miseráveis, inclusive soldados que retornavam dos campos de batalha) uma estrutura de poder – poder simbólico (BOURDIEU, 2015) –, a fim de realizar e legitimar seus direitos na estrutura social. Elas cumpriram suas funções sociais em troca de diferentes posições na estrutura social.

No final do século XVII (1793/1795), foi registrado o Plano dos Oficiais da Marinha, que assegurava pensão às viúvas dos oficiais falecidos, com custeio equivalente ao desconto de um dia de vencimento. Vigorou por mais de cem anos²²⁵ e assemelhou-se a uma ação moral reconhecida pelo Estado, herança das Constituições portuguesas.

Na Constituição de 1824²²⁶, artigo 179, alínea XXXI, há uma cláusula de garantia à assistência da população carente – os chamados “socorros públicos” (BRASIL, 1824). De acordo com Horvath Júnior (2014), é uma norma de natureza abstrata, de pouca ou nenhuma efetividade, uma espécie de dogma de uma liberdade e igualdade não exercidas descrita no âmbito das garantias constitucionais do Império.

Com a proclamação da República (1888), iniciou-se no país um movimento de proteção associativa que levou à criação de um Montepio obrigatório para os empregados dos Correios (BRASIL, 1888a) e o Decreto nº 9.212 (BRASIL, 1889). Em 1888 foi instituída a caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado (BRASIL, 1888b). Logo a seguir, foi estabelecida a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil (BRASIL, 1890).

²²⁵ Existe uma controvérsia entre a data de criação do plano: segundo Horvath Jr. (2014), teria sido em 1793; Castro e Lazzari (2015) e Ibrahim (2015) apontam o ano de 1795.

²²⁶ A Constituição de 1824 contrapôs o poder do Império às ideias liberais e, nesse sentido, foi basicamente uma resposta política às ideias do constitucionalismo liberal. Vejamos a hermenêutica do artigo 179, incisos XXII a XVI (BRASIL, 1824).

Na mesma época, houve a concessão dos montepios aos ferroviários. Em 11 de outubro de 1889, os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil paralisaram seus serviços e, antes mesmo do início da greve, os líderes do movimento foram presos. No relatório sobre o ocorrido, feito pelo então delegado Dr. Telles de Menezes, houve uma desqualificação de uma das primeiras tentativas de greve desses trabalhadores. Segundo Menezes, teria sido apenas “uma petição coletiva exaltada de operários que cometem atos impróprios” (GAZETA DE NOTÍCIAS, 12 out. 1889, p. 3 *apud* FRACCARO, 2008, p. 11).

A Constituição brasileira de 1891 sofreu forte influência do modelo federalista americano e manteve as ideias do liberalismo econômico, em vigor havia aproximadamente um século. No campo dos direitos fundamentais, defendeu o princípio da igualdade, mas apenas em seu sentido formal. Ao mesmo tempo em que acenou para a garantia dos direitos individuais, a liberdade não era mais do que um instrumento para favorecer as relações econômicas. Da mesma forma, a proteção aos direitos sociais permaneceu no campo teórico. O texto traz as primeiras referências aos direitos à “aposentadoria” dos funcionários públicos, concedida em casos de invalidez, além de uma aposentadoria compulsória dos magistrados não admitidos na nova organização judiciária por ela proposta, segundo a reforma administrativa e a atualização do aparato burocrático da República.

Das leis esparsas sobre direitos sociais que se seguiram no Brasil após a CF/1891, destacamos o decreto do acidente de trabalho, que ingressou no ordenamento jurídico em 1919, quando o país tornou obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores em decorrência dos acidentes de trabalho. Incluiu ainda a responsabilidade objetiva do empregador, ou seja, independentemente de culpa ou dolo, seria reconhecido o direito (BRASIL, 1919).

Outro ponto a ser considerado na criação do decreto do acidente de trabalho de 1919 é que ele esboça a frustração da classe trabalhadora com a negativa do Legislativo em aprovar o Código do Trabalho, no mesmo ano. A primeira tentativa de estabelecer um Código do Trabalho no Brasil foi em 1917, pelo deputado Maurício de Lacerda, que apenas sugeriu a apresentação do respectivo projeto. Segundo Jarbas Peixoto (1945), citado por D’Araujo (1999), somente não foi possível sistematizar a legislação do trabalho porque inexistia uma legislação social anterior a ser consolidada. No entanto, também teria faltado interesse para a elite empresarial, para quem o Código do Trabalho era uma “aberração legislativa” (D’ARAÚJO, 1999, p. 85) que desfavorecia as relações contratuais vigentes. Isso reduziu o projeto a uma “simples lei operária”, a Lei de Acidentes do Trabalho, a primeira do país (BRASIL, 1919).

Pinheiro (2006, p. 103) explica que, após o fim da Primeira Guerra e principalmente com a Revolução Russa de 1917 e o modo de produção socialista, a classe trabalhadora de todo

o mundo se viu inspirada e motivada a contrariar a ordem posta. Esses fatos teriam marcado a mudança de uma “falência antecipada do constitucionalismo clássico” para um contexto de valorização dos direitos sociais. Para esse momento da história, dois instrumentos políticos foram fundamentais, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919. Para Fonseca (2004), os princípios liberais teriam se esgotado na defesa de uma liberdade abstrata, formal, que acabou sufocando o próprio cidadão que dela era titular.

Na década de 1920, o conteúdo das liberdades públicas já havia sido alcançado, muito embora apenas no campo formal. A Constituição do México reconheceu o direito à educação (artigo 3º), à saúde (artigo 4º, § 2º), o direito à moradia (artigo 4º, § 3º), questões agrárias (artigo 27), direitos trabalhistas (artigo 123) – estes últimos conclamados como direitos fundamentais do homem. A Carta esboçou os anseios do país, ponto a ponto.

Tão contundente quanto o conteúdo do artigo 123 da Constituição Mexicana é o seu título: *Del trabajo y de la Previsión Social*. Além de dedicar atenção especial ao trabalhador, a Constituição definiu também um regime de Previdência Social, em sua alínea 39:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (MÉXICO, 1917, online).

A Carta Política sublinhou, também, a liberdade de reunião e de associação: “*Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales*” (MÉXICO, 1917, online).

No campo dos direitos fundamentais, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha – a Constituição de Weimar, 1919, – organizou os direitos sociais desde uma visão universal. Segundo Pinheiro (2006), o texto orientou a formulação de outras Constituições, especialmente em relação aos direitos sociais e econômicos, que foram dispostos de forma abstrata. O direito econômico e o direito do trabalho, sujeitos à legislação concorrente²²⁷, foram descritos em blocos de conteúdo:

[...]
11 – O direito econômico (mineração, indústria, energia, ofícios de artesão, pequena indústria, comércio, regime bancário e de bolsa, seguros de direito

²²⁷ A legislação concorrente é aquela que destina competência para a União editar as normas gerais, deixando que Estados e o Distrito Federal editem as normas específicas ou particulares.

privado), excluindo o direito de horário comercial, da gastronomia, dos salões de jogos, da exibição de pessoas, das feiras, das exposições e dos mercados. 12 – O direito do trabalho, incluindo a organização social das empresas, a proteção do trabalho e a intermediação de mão de obra, assim como o seguro social, inclusive o seguro de desemprego [...] (ALEMANHA, 2011, online).

Confrontando ambas as Constituições, a Carta alemã possui “caráter menos regional e mais abstrato e universalizante, mais adaptável, portanto, à realidade de outros países e, por isso mesmo, mais inspirador” (LOEWENSTEIN, 1970 *apud* PINHEIRO, 2006, p. 121). Por isso, teria sido amplamente difundida no mundo e se tornado um “equipamento-padrão”, como explica Loewenstein.

Transitamos pelo caminho do constitucionalismo social²²⁸, que na América Latina foi inaugurado pela Constituição Mexicana de 1917, acompanhada pela Constituição de Weimar, de 1919 (preferimos essa ordem); então, delimitamos um ponto de partida para a estruturação do Estado social na região. Fazemos, no entanto, uma ressalva sobre as Constituições que viriam pela frente, de conteúdo social-democrata, mas não em seu sentido pleno. Eram um passo inicial, um começo. Possivelmente seja esse nosso desapontamento em relação às Constituições brasileiras do século XX, que mesclaram elementos do Estado social em formação com elementos do velho liberalismo econômico.

Em 1923, foi editada a Lei Eloy Chaves²²⁹ (BRASIL, 1923b), considerada um marco na evolução da seguridade social no país. Essa legislação criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários, geridas e fiscalizadas pelos próprios beneficiados. “Procurei dar-lhe plena autonomia, libertando-a das peias da fiscalização do Poder Público”, argumentou Eloy Chaves (BRASIL, 1923a, online) em defesa de seu projeto de lei. Quanto à aposentação, assim foi escrito no projeto de lei: “garantir ao empregado os ‘favores de aposentadoria’”, além de outras coberturas²³⁰. As CAPs foram financiadas com recursos dos empregados, dos empregadores, com impostos e taxas. Posteriormente, os benefícios foram

²²⁸ O que confere natureza social a determinado ordenamento constitucional é o reconhecimento manifestado pelo Estado – e expresso no texto de sua Lei Fundamental – no sentido de garantir aos cidadãos o respeito às liberdades clássicas de que são titulares. Além disso, mostrar que sua intervenção no seio da sociedade é desejada e necessária para que os indivíduos possam melhor desfrutar de seus direitos e de suas garantias.

²²⁹ Eloy Chaves foi um dos maiores produtores de café brasileiros, manteve algumas das maiores fazendas do mundo, com destaque para a Fazenda Ermida, em Jundiá. Além do café, eram notórias as vastas regiões de plantio de eucalipto, cana-de-açúcar e laranja mantidas por ele e sua família em todo o interior do estado de São Paulo. Foi fundador e principal acionista do Banco Comind, maior instituição financeira privada do Brasil na primeira metade do século XX e maior operador brasileiro no comércio internacional de café.

²³⁰ Havia já em São Paulo estudos e diretivas sobre indenização por acidentes, que foram usados inclusive na elaboração do texto de 1919. No entanto, nos processos vistos em Campinas, não há nenhum pedido judicial indenizatório anterior a 1919, apesar de os números indicarem que, à época, de cinco acidentes de trabalho, três eram registrados nas ferrovias.

estendidos aos portuários, aos marítimos (BRASIL, 1926) e ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos (BRASIL, 1928). Os ferroviários da Companhia Mogyana²³¹, organizados em um sindicato sediado em Campinas, teriam sido a primeira categoria a ser assistida pela Lei Eloy Chaves.

A Lei Eloy Chaves integrou setores estratégicos do governo rumo ao que se convencionou chamar de modernidade: trabalhadores das estradas de ferro e das comunicações. O projeto de lei foi, segundo as palavras de Eloy Chaves, “moldado com um largo espírito liberal” (BRASIL, 1923a, online). Equiparava os direitos dos diaristas com os dos servidores do quadro de funcionários contratados e “procurou, quanto possível, amparar de preferência os mais fracos”. Ou seja, a lei acompanhava as propostas da modernidade, quando o país atravessava o investimento industrial acelerado, com maior inserção produtiva do capital estrangeiro, instalação de novos setores industriais mais complexos e a ampliação e a diversificação urbanas. Incentivar as CAPs foi, de certa forma, incentivar o trabalhador para o rendimento de sua produtividade, principalmente porque o café era produto-chave²³².

As CAPs eram reivindicações dos trabalhadores junto às empresas, isto é, junto à categoria patronal. Dessa forma, somente quem estava integrado ao mercado de trabalho e contribuía com a sua respectiva CAP tinha acesso aos benefícios.

Na origem, o sistema de seguridade brasileiro seguiu, basicamente, o padrão latino-americano, cujos sistemas surgiram de forma fragmentada, com cada instituição protegendo diferentes categorias profissionais e, ainda assim, consequência da pressão de poucos grupos e como forma de “massificação de privilégios” (FLEURY, 1994, p. 162). Mesa-Lago (2006, p. 3) aponta que “este tipo de evolução resultou em uma seguridade social estratificada que assumiu uma estrutura piramidal, com relativamente poucos grupos de segurados protegidos pelos subsistemas privilegiados no ápice e centro e a maioria da população coberta por sistemas mais pobres na base”.

Após a crise de 1929-1930, os governos mundiais assentiram na necessidade intervenção do Estado no comportamento dos agentes econômicos. No Brasil não foi diferente,

²³¹ Nos termos da Lei Provincial n.º 18, de 21 de março de 1872, a Companhia Mogyana de Estradas de Ferro contava com privilégios de zona. Essa mesma lei concedia privilégio sem garantias de juros para o prolongamento da linha até as margens do Rio Grande, passando por Casa Branca e Franca.

²³² De 1889-1930, a economia brasileira ainda se caracterizava pelo predomínio da atividade agroexportadora. O café, o açúcar, a borracha, o cacau e o fumo eram os principais geradores de divisas para o país. Após a 1ª Guerra, com a diminuição do capital estrangeiro, a produção nacional de artigos industrializados foi acelerada. A produção industrial brasileira cresceu a uma taxa anual de 8,5%. No processo de industrialização da década de 1920, houve uma supervalorização do café (1921-24). A crise política dos anos 20 foi caracterizada pela rejeição do sistema oligárquico, que era associado ao rei Café. O desfecho foi o fim da hegemonia da burguesia cafeeira na condução da economia e da política brasileiras.

e o constituinte pugnou por uma liberdade econômica condicionada às necessidades da vida nacional: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional [...]” (BRASIL, 1934a, online). Dentro desses limites, foi garantida a liberdade econômica.

No mesmo sentido, o artigo 121 da CF/1934 refletiu a preocupação com o amparo da produção, com melhores condições do trabalho urbano e rural, a partir da proteção social do trabalhador, com vistas a garantir os interesses econômicos do país. O alinhamento das instituições com o desenvolvimentismo era evidente.

A partir da década de 1930, o sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, estendendo-se a outras categorias profissionais. Foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (BRASIL, 1934b), cuja norma havia sido formulada por três frentes: delegados do Banco do Brasil (diretoria), Sindicato dos Bancários (abrangência nacional); e Conselho Nacional do Trabalho. Apesar de representar um avanço em termos de abrangência, essa norma restringia as aposentadorias ordinárias (velhice) para ampliar, “de modo especial”, os benefícios concedidos em caso de invalidez e os conferidos “aos herdeiros dos associados falecidos”.

Na década de 30, as CAPs foram unificadas e se tornaram Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Puderam ser usufruídas por outras categorias de trabalhadores, uma espécie de Previdência Social de médio alcance. Na Constituição Federal de 1934, o Estado atuou mais ativamente em busca de um equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores, os dos produtores e dos industriais e a liberdade dos cidadãos. No Preâmbulo, os elementos do Estado social se traduzem em ideias de unidade, liberdade, justiça e bem-estar social e econômico.

Na prática, mesmo migrando de CAPs para IAPs, o sistema continuou excludente e seletivo. Como Iamamoto e Carvalho (2006) afirmam, houve certa necessidade de triar a população demandante, ao mesmo tempo em que excluiu aqueles que não estavam vinculados ao mercado de trabalho, relegando-os a outro tipo de esfera ou apoio social, que somente seria organizado nos anos seguintes, a assistência social.

Surge, inicialmente, a necessidade de triagem da população que demanda a instituição. Tem por sentido eliminar aqueles que não têm vinculação com o aparelho produtivo e encaminhar para outra instituição de seguro aqueles não vinculados ao setor de atividade própria daquela instituição em particular (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 304).

A vinculação à Previdência Social tornou-se obrigatória; e o custeio, tripartite – trabalhadores, empregadores e Estado. O sistema de proteção social passou para coordenação e

regulação do Estado. A competência, em termos de regulação e execução da assistência social, quando de caráter geral, ficou com a União e, de forma particular, com os Estados-membros – assim estava também na Constituição de Weimar, de 1919.

Aos poucos, as categorias de profissionais foram criando seus institutos de Previdência Social. Em 1936, criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que enquadrava os empregados como segurados obrigatórios e os patrões, como facultativos²³³ (BRASIL, 1936). O arcabouço da proteção social não era extenso, mas avançava em termos de alcance e cobertura; houve a equiparação de trabalhadores, o que diminuía, de certa forma, a segmentação do sistema, principalmente entre os trabalhadores rurais e urbanos (BRASIL, 1934a).

Com a Constituição de 1937, a legislação social encolheu. Estávamos diante do processo de ditadura do Estado Novo, sob o lema de uma “paz política e social”. O direito ao trabalho, na agenda política, era visto como um dever social, cabendo ao Estado a sua proteção. Nesse sentido, foram coibidos o direito de greve e o *lock-out*. Esses dois mecanismos foram declarados “recursos antissociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL, 1937, online).

A Previdência Social foi alocada em apenas duas alíneas do artigo 137, sem mencionar a participação do Estado no custeio do sistema. Além disso, previu direitos que, pela omissão, nunca puderam ser implantados. A Constituição regulou as corporações nacionais de trabalhadores, as entidades representativas das forças do trabalho nacional, subordinadas ao Poder Público. O Estado Novo tirou de seus ombros as responsabilidades com o trabalhador, passando-as para as associações de trabalhadores (BRASIL, 1937). O forte controle sobre os sindicatos reduziu os ínfimos espaços coletivos conquistados anteriormente. O conteúdo moral do trabalho (como Marx denominou em *O Capital*) foi profundamente atingido e, na mesma proporção, as ideias em torno da proteção social ao trabalho foram minadas.

Quanto à Era Vargas, não podemos negar que, no primeiro governo, houve o adensamento das instituições de proteção social ao trabalho, em tese, uma alternativa para organizar o cenário político e econômico após a Revolução de 1930. A era Vargas marcou a institucionalização da intervenção regulatória do Estado na economia, especialmente nas relações capital/trabalho; a construção de um setor público empresarial e a centralização do poder, firmados sobre uma ideologia nacionalista, cujas origens remontam à Primeira República

²³³ Na CF/1934, foram destinados 22 itens para o sistema de proteção social, distribuídos em apenas três artigos: 121, 122 e 123.

(D'ARAÚJO, 1999). Também promoveu uma ampla expansão na legislação social do Brasil (CESARINO JUNIOR, 1970).

Na década de 1930, o país passou por uma espécie de “*state building*: uma forte inflexão centralizadora do aparato estatal” (D'ARAÚJO, 1999), que, ao mesmo tempo, trouxe uma estrutura viável para o país. Certamente, havia muitas lacunas em termos de proteção social: a distribuição de renda e a melhoria das condições sociais teriam que ocorrer naturalmente, como resultado óbvio do crescimento concentrado no papel do Estado indutor – o Estado empresarial (D'ARAÚJO, 1999) –; ou *laissez-faire* para os que estavam à margem dos sistemas de proteção social.

Assim, foram poucos os passos no campo social. Não se avançou na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Apesar do adensamento institucional protagonizado no período, na prática, esteve concentrado na classe trabalhadora produtiva, deixando de incorporar no sistema grande parcela da população²³⁴.

Tabela 3 – concentração institucional da década de 1930 a 1960

Ano	Finalidade
1934-1937	A Constituição de 1934: foi prevista a justiça do trabalho (mas não foi criada) A Constituição de 1937 estabelece a justiça do trabalho na
1939	Cria-se a Justiça do Trabalho.
1940	Regulamenta a Justiça do Trabalho
1946	A Constituição de 19
1943	Cria-se
1948	

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O adensamento da legislação trabalhista se vinculava às iniciativas do governo Vargas em defesa da produção. A preocupação com o social esteve, basicamente, atrelada à classe operária, “revelada sobretudo na produção de ampla legislação sindical e trabalhista, que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943” (D'ARAÚJO, 1999, p. 73). Segundo D'Araújo, a aproximação política entre o governo e os sindicatos teria ocorrido no final do Estado Novo (1937-1945), e a legislação sindical e social criada por Vargas teria sido

²³⁴ Para os países em desenvolvimento, relegados à condição de “dependentes” ou “periféricos” (PREBISCH, 1959), o modelo primário exportador havia gestado uma desigualdade regional e de renda acentuada e uma elite seleta de alto padrão de consumo. Em outras palavras, uma economia dual. Com a péssima distribuição de renda, uma pequena e seleta fatia da população tinha acesso ao consumo. A expansão da indústria não foi suficiente para absorver as atividades tradicionais, tampouco integrar a mão de obra delas proveniente. Como resposta, a exclusão social tornou-se mais do que evidente, segundo Tavares (1972). Muito embora, como referencia Tavares (1972), a exclusão social tendesse a crescer, essa questão referia-se à parcela da população em condições de desemprego, ou seja, de pessoas que não possuíam qualquer poder de barganha com o Estado e que iriam conformar uma massa de desempregados para os quais ainda não havia resposta social.

utilizada “com um olho na possível necessidade de por fim à ditadura e contar com um novo ator político com peso eleitoral” (D’ARAÚJO, 1999, p. 73).

Mesmo com a CLT, o Brasil ainda não havia acenado no sentido de transformar a previdência em uma política pública de Seguridade Social, apesar de a lei, em seu artigo 12, trazer expressamente que caberia a uma lei especial regular o regime de seguro social. Aliás, a CLT surgiu um ano depois de a Inglaterra publicar o Plano Beveridge (1942), que daria impulso ao modelo de inglês de proteção social, fundado no princípio da universalidade. O Plano foi considerado o marco dos sistemas de proteção social contemporâneos e delimitou um novo conceito de proteção social, o de Seguridade Social, de caráter universal, que se opunha à lógica do seguro, de caráter restritivo (BOSCHETTI, 2006). Ademais, foi amplamente disseminado para a América Latina e demais regiões.

O modelo inglês de *welfare state* teria resultado do consenso entre três conjuntos de medidas no sistema de proteção social: a) o compromisso com pleno emprego; b) a criação e a ampliação de serviços sociais de caráter universal, protagonizados pelo avanço no campo dos direitos sociais; e c) a criação de uma rede de proteção social com o objetivo de impedir que grupos vulneráveis pudessem estar abaixo de uma linha de pobreza e, portanto, fora do padrão mínimo razoável de bem-estar social. Mesmo assim, não houve uma definição conceitual de Seguridade Social integrada na legislação vigente brasileira, e a previdência ficou adstrita a apenas a uma parcela dos trabalhadores urbanos, contrariando a proposta de universalização dos direitos sociais, mantendo-se o vínculo entre contribuição e benefício (BOSCHETTI, 2006).

Tamanhas discrepâncias motivaram conflitos entre as classes de trabalhadores rurais e urbanos. Segundo Faleiros (2000), a Previdência Social era fragmentada e vertical e se constituía em um atendimento precário, limitado, restrito aos problemas gerados pela insegurança operária no processo de industrialização. Era esparsa, porque a CLT não reunia toda a legislação social, apenas parte dela, a concernente ao trabalho tido como regular.

Foram excluídos do sistema de previdência (do pós 1943) os trabalhadores rurais e os domésticos. Os serviços foram concentrados nos grandes centros, deixando a população carente à margem do sistema. Foi um retrocesso em termos de abrangência e cobertura. Além disso, foi uma janela de oportunidade para que médicos, tecnocratas e empresas hospitalares pudessem desenvolver seus interesses empresariais. Havia uma espécie de “clínica privada com o serviço público” (FALEIROS, 2000, p. 179). Para acalmar os conflitos que se seguiam entre as classes de trabalhadores, foram proporcionadas formas esparsas de atendimento, e as

primeiras instituições do Sistema S²³⁵ passaram a suprir algumas demandas de formação e capacitação profissional.

Ainda durante a ditadura de Vargas, foi publicado o Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945 (BRASIL, 1945b), que instituiu a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (LOSSB), nos moldes de um regime de segurança social, unificando todos os órgãos de Previdência Social no Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Esse órgão sequer chegou a funcionar, porque o Governo empossado em janeiro de 1946 tornou sem efeito a aplicação do crédito aberto para sua instalação (BRASIL, 1946d). O propósito foi concentrar no ISSB todas as instituições de Previdência Social. O instituto seria responsável por gerir os seguros sociais de toda a população que trabalhava, bem como os serviços assistenciais.

A Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946a), ao contrário do que havia ocorrido na Carta Política anterior, promoveu uma expansão dos direitos sociais e pode ser considerada o ponto de partida para a sistematização constitucional da matéria previdenciária e dos direitos do trabalho. A União, pela primeira vez na história, entrou no custeio da previdência. Houve uma reconfiguração dos direitos após as incursões dos regimes totalitários/ditatoriais sobre liberdades e garantias individuais e limitações no campo dos direitos sociais.

No texto constitucional de 1946, a expressão “seguro social”, previsto na Carta Política BRASIL, 1937a, foi substituída por “Previdência Social”. Os discursos foram modulados para a concepção dos direitos sociais, incorporados no *welfare state* inglês. O custeio tríplice foi mantido, inclusive nas Constituições posteriores. Mesmo mantendo certo liberalismo, aderiu à conformação dos direitos sociais modernos, tendente a amparar as novas necessidades sociais e econômicas do pós-Segunda Guerra Mundial.

A Constituição de 1946 representou o primeiro momento do Estado social brasileiro – e a aceção do constitucionalismo social formal –, com mais ênfase nas questões econômicas e na intervenção do Estado e menos incisiva quanto aos direitos e às garantias individuais. Garantiu a liberdade do exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a intervenção do Estado no direito de propriedade a favor do bem-estar social; a necessidade de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias e culturais das populações das zonas rurais.

Os elementos de Estado do bem-estar social foram organizados em eixos de coordenação – a legislação do trabalho e a da Previdência Social foram vinculados diretamente

²³⁵ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (BRASIL, 1942); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC (BRASIL, 1946b); Serviço Social da Indústria – SESI (BRASIL, 1946c); e Serviço Social do Comércio – SESC (BRASIL, 1946e).

à ordem econômica e social – norteadores do processo de desenvolvimento econômico em curso. A educação veio logo a seguir, no Título VI “*Da Família, da Educação e da Cultura*”. Pouco se falou a respeito de um sistema de saúde, a não ser para fixar a competência da União sobre temas como seguro social, Previdência Social e proteção da saúde. Também nada se falou a respeito da assistência social.

Em 1947, o deputado Aloisio Alves apresentou o Projeto de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), no qual propôs a uniformização e a fixação de um plano único de benefícios previdenciários, até aquele momento bastante dispersos em normas de caráter regional e local e centrados em categorias profissionais. Na Comissão Nacional do Ministério do Trabalho (CNMT), em 1952, seguindo as linhas gerais do documento primitivo, foi elaborado um novo texto²³⁶ para a LOPS, aprovado por Vargas. O documento, apesar de mais expansivo, não se afastava das ideias liberais. Nesse sentido, o professor Jorge Miranda (2011) explica que o Estado social de direito, em suas trajetórias, incorporou os direitos sociais e distanciou-se do liberalismo econômico, mas continuou fiel ao liberalismo político. Dessa forma, assumiu seu papel “insubstituível na economia”, sem excluir a iniciativa privada e o mercado (MIRANDA, 2011). Como o poder político, vale ressaltar, foi impregnado desde sua origem pelo poder econômico, as tensões entre o social e o econômico acompanham as mudanças do Estado social.

Com o projeto de lei da LOPS, em 1947 e 1952, a implementação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil foi abandonada. No entanto, restou uma incompletude institucional: o objetivo da LOPS era “uniformizar a legislação respectiva”, além de introduzir bases técnicas para a execução dos seus fins – a Previdência Social com a extensão do seguro social a toda a população que trabalhava. Em outras palavras, não se tratava de um plano completo de Seguridade Social, “mas de um sistema de previdência social na sua moderna interpretação” (SÜSSEKIND, 1955, p. 68), focada na Previdência Social, e não em uma proposta universalizante de Seguridade Social. Ou seja, acompanhou as omissões da Constituição de 1946 quanto à saúde e à assistência social. O projeto entrou em tramitação e não foi concluído no período.

Em 1954, parte das propostas do ISSB foi restabelecida nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (BRASIL, 1954), conforme previa o Decreto-lei nº 7.526/1945, logo em seguida revogado pelo governo provisório. O país voltou, então, à diversidade dos antigos regimes de Previdência Social.

²³⁶ O Deputado Aloisio Alves participou das discussões e da elaboração do texto de 1952, que integrou o projeto de lei do Poder Executivo.

A proposição de autoria do deputado Aloisio Alves – projeto de lei nº 996/1947-CD –, com as modificações posteriormente introduzidas na CNMT (1952), integraram projeto de lei nº 2.119/1956-CD/1956, de iniciativa do Poder Executivo, dispendo sobre a estrutura administrativa da Previdência Social²³⁷. Uma retomada legislativa que resultaria na primeira Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960.

Após a publicação da LOPS, foram introduzidas mudanças importantes para o campo da Seguridade Social brasileira: a indexação dos IAPs a um único órgão, formando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), de cuja gestão foram excluídos os trabalhadores; a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1969; a ampliação da cobertura previdenciária aos empregados domésticos, aos profissionais autônomos e aos trabalhadores rurais, que ficaram isentos de contribuição. Também ficaram isentos os empregadores rurais, a fim de motivá-los a apoiar o regime (COUTO, 2004).

Voltamos ao Brasil da década de 1950 para pontuar alguns elementos que marcaram a confluência do campo econômico com os direitos sociais. A partir de 1956, o país aderiu ao desenvolvimentismo e avançou para um processo de industrialização e desenvolvimento acelerado. Na política de desenvolvimento, a “intervenção do Estado²³⁸” foi vista como mecanismo de “aceleramento dos investimentos reprodutivos” necessário à criação de “uma austera disciplina de consumo”; contrapondo-se ao baixo poder aquisitivo da população – pobre e desempregada –, e às altas taxas de inflação. O Plano Nacional de Metas de JK foi marcado pela ideologia desenvolvimentista, com ênfase para o capital externo, focado na industrialização pesada (BRASIL, 1955).

Na política social, em 1957 foi ratificada a Convenção nº 12/1921, da OIT, que dispõe sobre indenizações de acidente do trabalho na agricultura. Nos anos seguintes, seriam embasados na lógica populista da Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, de amparar os pobres e os desassistidos.

A participação do trabalhador nos benefícios da produção foi colocada como uma motivação no processo de desenvolvimento, por isso, transformá-lo em acionista era mais que uma estratégia do processo: era a engrenagem do próprio processo. Na educação, a meta foi

²³⁷ No Senado Federal, o PL nº 10, de 1958, foi longamente debatido, sendo afinal aprovado em abril de 1960, com cerca de 70 emendas.

²³⁸ “A presença do Estado na batalha do desenvolvimento econômico de países retardatários na senda do progresso é uma condição de vitória no mundo de hoje” (OLIVEIRA, 1955, p. 14). Tanto o plano de governo mineiro quanto o Plano de Metas de Juscelino foram elaborados com base em estudos e diagnósticos realizados desde o início da década de 1940, com participação de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951 a 1953); do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Entre as metas, o desenvolvimento da indústria automobilística foi o centro das atenções (TARAPANOFF, 1992).

motivar o jovem a aderir às atividades de maior importância e às profissões necessárias ao desenvolvimento.

Assim, para a década de 1970, no campo social, tem-se o legado dos governos anteriores – taxas de pobreza e desemprego altas, baixa cobertura da Previdência Social, ausência de estrutura institucional de assistência social, serviço de saúde precário e vinculado. Somando esses elementos ao governo militar que se instalou em 1964, tem-se um quadro crescente de demandas sociais, como exclusão social, má distribuição de renda, dificuldade de acesso aos direitos básicos de saúde, saneamento, assistência social tensionados pelo pensamento político e tecnocrata²³⁹ do regime militar. Esse contexto foi recebido na Constituição de 1967 com poucas inovações. A Previdência Social ficou intocada; basicamente, foram reproduzidas as mesmas disposições do art. 157 da Carta de 1946.

Houve uma preocupação exacerbada com a soberania nacional, podendo o Estado, diante uma atuação facultativa e condicionada, intervir no domínio econômico e no monopólio pela União, “quando indispensável por motivos de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa” (BRASIL, 1967a, online). Ainda assim, obtiveram-se conquistas importantes: o seguro contra acidente de trabalho substituiu o sistema tradicional, cujo risco era, em sua maioria, controlado por seguradoras privadas e que foi integrado na Previdência Social (BRASIL, 1967b) a contagem de tempo de serviço foi implementada para fins de aposentação, no caso de funcionários públicos (BRASIL, 1968).

A criação do ProRural regulamentou a proteção dos trabalhadores rurais (LC nº 11/1971 e nº 16/1973). Em 1972, os empregados domésticos foram incluídos na Previdência Social como segurados obrigatórios. Iniciou-se, nos anos 1970, a conquista dos direitos previdenciários para os maiores de 70 anos ou inválidos (Leis nº. 6.179/1970 e nº 6.243/1970). O Estado apresentava, então, um arranjo de Seguridade Social mais técnico e também político (COUTO, 2004). No mesmo período, entrou em vigor o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, preparado em grande parte pelos especialistas do IPEA²⁴⁰, sob a coordenação

²³⁹ Uma tecnocracia primada pela racionalidade legal, mas não no seu sentido puro, uma vez que a política brasileira, especialmente da década de 1970, desenvolveu-se fortemente pela influência política (SCHNEIDER, 1994).

²⁴⁰ Schneider (1994) fala dos recém-saídos das universidades, cooptados pelas instituições públicas “os futuros servidores governamentais e da independência desse corpo técnico na formulação das políticas públicas”. No estudo dessa elite burocrática, o autor isola cinco dimensões: a base social do recrutamento do corpo técnico; as opções de formação universitária; o vínculo das carreiras com o Estado ou órgãos individuais; a progressão na carreira e, que espaços esses servidores ocupam quando deixam o Estado. Para o estudo, o autor levanta duas hipóteses: os burocratas vêm das classes profissionais assalariadas, matriculam-se em uma universidade competitiva, de onde todos os formados ingressam no serviço público, entram na burocracia; ou os burocratas vêm

do então ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso (D'ARAUJO; CASTRO, 1997).

Na retórica do presidente Ernesto Geisel (1974-1978), o Brasil apenas enfrentava uma “mudança estrutural de toda a economia mundial, mas estava conseguindo evitar a estagnação e a recessão” (D'ARAUJO; CASTRO, 1997). Enquanto isso, tantos os países centrais quanto os da periferia se ressentiam com os efeitos da crise do dólar e da crise do petróleo. Era o fim da chamada era de ouro do capitalismo, em que elementos políticos e institucionais tiveram impacto considerável sobre as condições econômicas, a exemplo da polarização capitalismo-comunismo como importante condicionante das ações dos governos (SAES; SAES, 2013).

No viés desenvolvimentista, o governo Geisel buscava fomentar a criação de grandes grupos empresariais privados, para atuarem complementarmente à ação estatal, compatibilizando a proposta com a política de distribuição de renda. Em outras palavras, a “Estratégia de desenvolvimento social expôs o caráter mercadológico do II PND, no campo social”²⁴¹ (MARINGONI, 2016).

O II PND era fortemente marcado pelo viés de mercado e, portanto, alinhado fundamentalmente ao setor privado, ao qual coube executar programas de competência exclusiva do governo. No entanto, alguns empreendimentos, mesmo sendo de interesse nacional, segundo o governo Geisel, poderiam e deveriam ser atribuídos à iniciativa privada, que, ou por falta de capital próprio ou por falta de incentivos do governo (facilidades para obtenção de empréstimos e/ou remuneração desejada), deixavam de atuar na prestação de serviços públicos (D'ARAUJO; CASTRO, 1997). Mantinha-se o discurso de valorização da empresa privada nacional enquanto as ideias de acumulação e de legitimação do capital a partir dos direitos sociais eram fortalecidas nos países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil.

Além disso, o II PND preconizava que, nas áreas de saúde pública e assistência médica da previdência, seriam implementadas reformas estruturais, “para dar capacidade gerencial a esses setores, a exemplo do que já havia acontecido na área da educação, especialmente quanto às universidades” (BRASIL, 1974c). Por outro lado, é importante lembrar que essa capacidade gerencial estava vinculada às ideias de privatização de algumas áreas, como a educação e a saúde. O documento foi lançado em 1974, combinando a ação do Estado, da

do topo das classes capitalistas, estudam em universidades que como primeira prioridade treinam estudantes para ingressar no mundo empresarial. Esses burocratas trabalham para um único órgão e aposentam-se ainda jovens.

²⁴¹ O II PND foi pouco divulgado. Embora a repressão não fosse tão aberta, como nos anos mais duros, Geisel combinou autoritarismo e o desenvolvimento em seu projeto de completar a cadeia produtiva interna (MARINGONI, 2016).

iniciativa privada e do capital externo, apesar da contração internacional. Para o governo, o plano de desenvolvimento teria dotado Brasil de uma cadeia produtiva completa.

Nesse sentido, no tema da Seguridade Social, o cenário político tratou de reforçar as instituições, em um verdadeiro processo de organização da estrutura. Nos discursos de Geisel, de 1974, fica evidenciado que “o II PND pretendia alcançar um desenvolvimento integrado, não apenas econômico, mas também social. [...]; além de assegurar o pleno emprego, evitando o agravamento de nossos problemas sociais” (D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, p. 69). Em tese, a preocupação mais clara foi, em um primeiro momento, com a capacidade arrecadatória do Estado. Somente depois haveria uma ampliação da seguridade, mediante contribuição, para a população mais pobre.

Para sua estabilidade, a Seguridade Social demanda um equilíbrio entre as taxas de emprego e desemprego. Na década de 1970, o aumento do desemprego aberto e as reduções do produto e da renda nacional configuram sérios problemas para a Previdência Social. O desafio seria, para além do campo econômico, tentar integrar a população, desde seus aspectos de heterogeneidade estrutural, e garantir sua participação por meio da redistribuição via políticas sociais, no contexto das crises econômicas da década de 1970 (FLEURY, 1994). Em outras palavras, a diminuição do salário real e do nível de emprego são condicionantes do desempenho da Seguridade Social. Isso porque seus recursos provêm de contribuições de empregados e empresas que incidem sobre a folha de salários. Como explicam Holzmann e Jorgensen (1999), a cobertura da Previdência Social significa relações de trabalho formalizadas que promovem melhores condições de trabalho. Desse modo, a formalização passou a ser um desafio para as políticas sociais.

O II PND seguiu sua trajetória sob uma cortina de críticas e desconfiças: “alentava a possibilidade de manter o crescimento [...] e, ao mesmo tempo, acenava para a legalização do regime autoritário através de mecanismos de dominação racional”²⁴² (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 2-3).

Na década de 1970, o Brasil iniciou um processo de redefinição institucional e de coordenação em dois grandes campos institucionais: no Ministério da Saúde, de caráter eminentemente normativo e executivo; e no Ministério da Previdência e Assistência Social, voltado, principalmente, para o atendimento médico-assistencial individualizado. Para operacionalizar as propostas de integração, o governo iniciou a criação de uma estrutura institucional descentralizada.

²⁴² Getúlio Vargas usou como estratégia política o reforço das estruturas sindicais.

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) (Lei nº 6.439/1977), coordenado pelo referido Ministério. O SINPAS teve como atribuição integrar as atividades da Previdência Social, da assistência médica e da assistência social; acumulou também a gestão administrativa, financeira e patrimonial. Era composto pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); pela Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); e pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS).

Houve ainda a ampliação do conceito de Previdência Social, para abranger progressivamente novas categorias da população, especialmente as situadas nas faixas de maior incidência de pobreza (BRASIL, 1974). Essa expansão tinha uma finalidade: socorrer o próprio sistema diante da crise econômica; com os baixos salários e as elevadas taxas de desemprego, a Previdência Social era sensivelmente afetada.

As áreas de proteção social, a partir da década de 1980, foram segmentadas entre a assistência social, a assistência à saúde e a Previdência Social, a serem regulamentadas por lei, com garantia de estrutura orgânica e fontes de custeio individualizadas. A estrutura institucional criada no governo Geisel da década de 1970 passou por uma fase de desmanche, para dar corpo a novos arranjos. Extinguiu-se o SINPAS; o Ministério do Trabalho foi unificado com a Previdência Social, passando a chamar-se Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Ficaram vinculados ao MTPS o DATAPREV e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na condição de autarquia federal²⁴³ (Decreto nº 99.350/1990). O IAPAS e o INPS foram fundidos, para dar origem ao INSS, que passou a ter a finalidade de cobrar as contribuições e pagar os benefícios aos segurados, eliminando-se a sobreposição de gestão em mais dois órgãos.

Em 1991, foi criada a nova Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), dispendo sobre a organização da seguridade social e seu Plano de Custeio (BRASIL, 1991a). Foi também estabelecido o Plano de Benefícios da Previdência Social (BRASIL, 1991b). Com essa estrutura institucional, passou-se a ter o que se convencionou chamar de Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em 1993, foi extinto o INAMPS, e suas funções passaram para o Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1993a). No mesmo ano, foi publicada a Lei Orgânica da Assistência

²⁴³ Reforma administrativa do governo Fernando Collor de Melo

Social (LOAS) (BRASIL, 1993b). Também foi extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social (BRASIL, 1998c), recriado em 2001, com o mesmo nome (MP nº 2.216-37/2001).

Ao final, o tecido institucional da Previdência Social mostrava-se tão denso quanto confuso. Muitas instituições eram similares, expressando certo isomorfismo e podendo surgir de um mesmo órgão central, no sentido da desconcentração das atribuições, sobrepostas em suas funções, contrapondo quantidade e eficiência (DIMAGGIO, POWELL, 2005).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, a base principiológica da Seguridade Social passou a ser a universalidade da cobertura e do atendimento. A proteção foi estendida a todos os integrantes da sociedade, e os direitos previdenciários, antes exclusivos dos trabalhadores, passaram a ser de todos os integrantes da sociedade brasileira. Surgiram novas figuras jurídicas, por exemplo, o segurado facultativo. Tivemos a definição de um conceito: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Os princípios gerais integram o conteúdo de seus objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988a).

Sobre o conteúdo principiológico dos objetivos da Seguridade Social, primeiro ressaltamos a sua inserção no capítulo da Ordem Social da Constituição. Ou seja, em seu sentido formal, ganhou *status* próprio, não sendo mais descrita como conteúdo da Ordem Econômica²⁴⁴, como vinha sendo desenhado em tempos passados, quando ainda era definida a partir do conteúdo previdenciário.

²⁴⁴ Na Ordem Econômica, a CF/1988 (artigo 170) mantém algumas ideias do liberalismo, porém, no lastro do Estado social, definindo seus elementos com base na dignidade e na justiça social, esta última também presente no conteúdo da Ordem Social. Nesse sentido, os elementos da Ordem Econômica são os seguintes: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e dos serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Temos, nesse sentido, a Ordem Social fundada na primazia do trabalho, com o objetivo de fomentar o bem-estar e a justiça social. Os elementos que a definem são a saúde, a Previdência Social e a assistência social que, juntas, conformam a Seguridade Social – três pilares protetivos. Tais elementos representam angularidades da proteção social no âmbito da organização do Estado do bem-estar social brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 delimitou, ainda, outros elementos que conformam a ideia do *welfare state*, em sentido mais amplo, condizente com os direitos sociais – a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a Previdência Social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Marco dos direitos sociais democráticos, da organização de ações que visam à garantia de uma cidadania de realizações de direitos, desde então a Previdência Social ganhou autonomia, em termos de institucionalidades e especificidades.

4.4 Previdência Social no Brasil: variedades de sistemas

Após a Segunda Guerra Mundial, os instrumentos do bem-estar social estiveram focados na Previdência Social, difundida como mecanismo do processo de industrialização, principalmente nos acidentes de trabalho. No entanto, apesar de a trajetória brasileira evidenciar o caráter esparso da legislação de proteção social, quando integramos o contexto social democrático de 1988, há uma condensação das normas protetivas em torno de núcleos distintos de direitos sociais – direitos do trabalho, previdência, assistência social e saúde.

Ao mesmo tempo, iniciou-se a reconfiguração das instituições antigas e a criação de novas estruturas com vistas a consolidar as redes de proteção social, seguindo os três pilares da seguridade social. As propostas da Previdência Social eram vistas como elemento de concreção dos direitos sociais, a partir da década de 1990, período no qual a ALC e seus países, individualmente, se ocuparam com o denso processo de reforma econômica e administrativa, com mudanças profundas nos sistemas de previdência da região.

Em seu processo de expansão, a Previdência Social é definida a partir de seus objetivos: destina-se à cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; à proteção à maternidade, especialmente à gestante; à proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa

renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL, 1998).

Está organizada em regimes distintos: dois são financiados com recursos públicos: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), para trabalhadores do setor privado; o Regime Especial dos Servidores Públicos; e um regime de natureza complementar ou Regime de Pensões Complementares (RPC), facultativo²⁴⁵. Em 2003, esse modelo foi autorizado somente na modalidade de contribuição definida (CD), por meio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública.

Além desses regimes, o país adotou sistemas de Previdência Social para determinados segmentos da população, com a finalidade de amparar grupos vulneráveis com pouco potencial contributivo. Segundo Holzmann e Jorgensen (1999), a determinação da participação e/ou exclusão nos sistemas previdenciários está diretamente relacionada com as características socioeconômicas da população. Integrar a população pobre, os não escolarizados e os trabalhadores autônomos é o grande desafio da ampliação da cobertura dos benefícios previdenciários. Para os autores, esquemas não contributivos na forma de subvenções de base demográfica, aposentadorias sociais e assistência social universal ou dirigida especificamente a determinados grupos são alternativas que podem suprir esse perfil populacional.

O Brasil enfrentou algumas dessas questões com a criação de sistemas especiais de integração previdenciária. Em 2005, como parte do RGPS, foram criados alguns sistemas especiais de inclusão previdenciária, com o objetivo de atender aos trabalhadores de baixa renda (Plano Simplificado de Previdência Social – PSPS), às especificidades do trabalho exclusivamente doméstico, bem como às especificidades do Microempreendedor Individual (MEI).

O primeiro a integrar o sistema foi o PSPS, destinado exclusivamente ao Contribuinte Individual, que trabalha por conta própria, sem ser prestador de serviço à empresa ou equiparada, e também para o Segurado Facultativo, aquele que não exerce atividade remunerada. O PSPS prevê a redução do percentual de contribuição de 20% incidente sobre o salário de contribuição (alíquota exigida no plano padrão) para 11% do piso previdenciário (vinculado ao salário mínimo vigente). As contribuições são válidas para todos os benefícios previdenciários, exceto aposentadoria por tempo de contribuição e certidão de tempo de contribuição.

²⁴⁵ Segundo a reforma da Previdência de 1998 (EC 20/1998), o regime de previdência privada complementar seria organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social; em caráter facultativo, e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado (grifo nosso).

A política do Microempreendedor Individual (MEI) também introduziu uma forma diferenciada de contribuição previdenciária. É, basicamente, uma ampliação do PSPS. Criada com a Lei Complementar nº 128/2008 (BRASIL, 2008b), permite que o trabalhador autônomo informal passe ao *status* de pessoa jurídica, na modalidade de Microempreendedor Individual; em outras palavras, trata-se de um processo de formalização que agrega a regularidade fiscal e, com ela, o acesso aos direitos previdenciários. Além do benefício advindo da carga tributária, a alíquota de contribuição previdenciária do MEI foi reduzida de 11% para 5% do salário mínimo). As contribuições como MEI são válidas para todos os benefícios previdenciários, exceto para obter a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (BRASIL, 2011b).

O sistema de contribuição facultativa é voltado para a população de baixa renda. Essa modalidade destina-se aos inscritos em políticas públicas na condição de cidadãos socioeconomicamente vulneráveis (BRASIL, 2011b). Trabalhadores que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de suas residências e sem renda própria podem filiar-se ao RGPS e recolher uma contribuição reduzida, de 5% incidentes sobre o salário mínimo, e acesso aos mesmos benefícios e serviços oferecidos aos filiados do PSPS e ao MEI.

4.4.1 A previdência privada complementar no Brasil

A primeira reforma da previdência brasileira foi proposta pela PEC nº 33/1995, que deu origem à Emenda Constitucional nº 20, aprovada em 1998, mas não no sentido de substituir o regime em vigor, como havia ocorrido no México, em 1994, no Chile, na década de 1980, e em outros países da região. A reforma regulamentava os dispositivos da CF/1988 ainda sem eficácia (BRASIL, 1998b). Pressionado pela classe patronal e por conveniência do Plano de Estabilização Econômica (ALMEIDA, 2001), o governo defendeu a criação dos regimes de previdência complementar.

Os argumentos utilizados pelos defensores da reforma basearam-se na urgência da racionalidade fiscal e, portanto, da estrutura deficitária previdenciária²⁴⁶, e na racionalidade social. Praticamente atendeu às diretrizes do Banco Mundial, descritas no documento *Averting*

²⁴⁶ Defensora dos regimes de previdência privada, a consultora do Banco Mundial Estelle James (2001) afirma que os gastos públicos em planos previdenciários formais aumentam exponencialmente à medida que as populações envelhecem, e essa seria uma das justificativas para consolidar os sistemas de aposentadoria privada.

*the old age crisis*²⁴⁷ (BANCO MUNDIAL, 1994). Na ocasião, o governo defendeu que o envelhecimento da população brasileira impunha uma pesada carga fiscal aos trabalhadores de baixa renda.

Essa mudança, no entanto, como mencionado, veio acompanhada das pressões externas – do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e das instituições financeiras. Foi uma reforma proposta de fora para dentro²⁴⁸ e, certamente, com ganhos para o capital financeiro (SILVA, 2012). As pressões vinham da “esfera mundial e eram adensadas pelas instituições financeiras – bancos, seguradoras, fundos de pensão, sociedades hipotecárias, com atuação no país” (SILVA, 2018, 131). Tudo isso resultando em uma “incessante contrarreforma (redução de direitos) [...] redução da previdência pública e a ampliação do espaço da previdência privada” (SILVA, 2018, p. 131).

A Comissão Geral da PEC 33 foi criada na Seção Plenária de 26 de fevereiro de 1996, para debater o mérito das reformas, ou seja, o conteúdo e as mudanças propostas. A quem interessava a reforma? Do início ao fim das reformas previstas na PEC 33, os espaços de diálogo social foram preenchidos por representantes da classe patronal, empresarial, e de representantes de trabalhadores de diversas categorias, à exceção das classes populares, dos trabalhadores informais, do coletivo feminino e de gênero; das empregadas domésticas, etc.

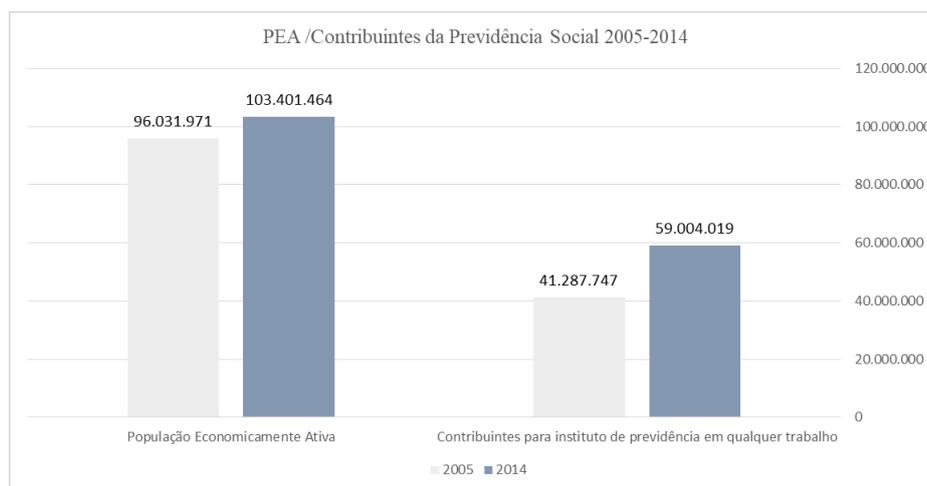
Dois pontos determinantes foram introduzidos pela Emenda Constitucional nº 20/1998:

- a) a reafirmação do regime previdenciário do país – como contributivo, de benefício definido;
- e b) a criação de um regime privado de previdência, de natureza complementar. A ideia foi criar um sistema de fundos de pensão capaz de dinamizar o mercado acionário e a economia nacional.

A Previdência Social brasileira incorporou cerca de 13 milhões de pessoas no século XXI, embora os gastos com as aposentadorias e os benefícios tenham se mantido estáveis, em termos de proporção com o PIB.

²⁴⁷ O documento, basicamente, é um guia, com orientações técnicas, justificações e protocolos a serem introduzidos na América Latina e no Caribe, com vistas a substituir os regimes de previdência social da região.

²⁴⁸ A sessão plenária da PEC 33/1995 foi transformada em Comissão Geral destinada a debater esse projeto. Participaram a Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresa de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas (FENATTEL); a Associação Nacional de Fiscais da Previdência (ANFIP); a Central Geral dos Trabalhadores Brasil (CGT Brasil); a Força Sindical; a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a Confederação Nacional das Indústrias (CNI); o Coordenador da Ação Empresarial; o Coordenador do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE); o Conselho Regional de Economia do Distrito Federal; a Associação de Professores Aposentados do Magistério Público de SP; a Associação Nacional de Previdência Privada (ANAP); o Comitê da Previdência do Instituto Atlântico e Técnico Atuarial do IPEA.

Gráfico 5 – PEA/contribuintes da Previdência Social

Fonte: Brasil (2019a, online).

a) Modelos de contribuição previdenciária

Os estudos mais tradicionais adotam a classificação dos sistemas previdenciários com base na natureza do aporte financeiro, que pode ser de Contribuição definida (CD) ou de Benefício definido (BD). Os sistemas baseados em CD operam em função do valor dos ativos acumulados até o momento de aposentadoria, por exemplo, os fundos de capitalização. Em sistemas BD, o benefício se dá em função do histórico salarial do trabalhador²⁴⁹ (DIAMOND, 1965).

Na Contribuição Definida, os valores dos benefícios programados são fixados com base no saldo de conta acumulado do participante. As contribuições são definidas pelo participante e pelo patrocinador, conforme regulamento do plano. O valor da contribuição é acertado no ato da contratação do plano, e o montante que será recebido varia em função dessa quantia, do tempo de contribuição e da rentabilidade (DIAMOND, 1965).

No Benefício Definido, o valor da contribuição e do benefício é definido na contratação do plano, quando também se toma conhecimento do valor a receber na aposentadoria. Essa modalidade de plano tem natureza mutualista, ou seja, tem caráter solidário entre os participantes, sendo determinante o seu equilíbrio atuarial.

Contribuição Definida e Benefício Definido são dois elementos de um modelo de classificação dos sistemas de previdência mais tradicional. Segundo Lindbeck e Persson (2000),

²⁴⁹ Martin Feldstein e Jeffrey Liebman (2002), em uma revisão teórica e empírica sobre os sistemas de seguridade social, mencionam os trabalhos de Diamond (1965) e Geanakoplos, Mitchell e Zeldes (1998) para discussões mais amplas sobre as distinções e as combinações alternativas de programas de benefício definido e de contribuição definida e das combinações de programas financiados e não financiados.

a classificação tradicional nem sempre é muito clara. Os autores fazem uma análise tridimensional dos sistemas previdenciários de um grupo de países, conjugando diferentes características: contribuição definida *versus* benefício definido; sistemas atuariais *versus* não atuariais; e capitalização (*funded*) *versus* sistemas de repartição (*unfunded*), ou *pay-as-you-go*.

A classificação CD-BD tem como referencial a forma de gerenciamento dos sistemas; portanto, como se dá a gestão de riscos. Sistemas BD estão mais sujeitos a riscos políticos na definição dos benefícios e, portanto, são afetados pela má gestão/coordenação (FERREIRA, 2007).

Quanto à forma de financiamento, os sistemas de previdência mensuram o potencial e os tipos de riscos aos quais são submetidos. Nesse sentido, classificam-se em *pay-as-you-go*, expostos aos riscos demográficos ou riscos nocionais; e aos riscos próprios do ambiente de capitalização. Nos sistemas CD, a distribuição de riscos se dá entre o beneficiário individual e os administradores do fundo. A característica da capitalização torna a rentabilidade e a solvência dos sistemas expostas às variações do portfólio (carteira de clientes) e/ou do mercado de capitais. Uma abordagem de contribuição definida em contas individuais afasta a ênfase dada aos resultados para privilegiar os processos, a acumulação e a transparência. A classificação dos sistemas previdenciários pode ser feita ainda em razão da justiça atuarial, ou seja, os sistemas podem ser mais justos ou menos justos. Nesses casos, observa-se a capacidade redistributiva do sistema e os seus efeitos no mercado de trabalho (FERREIRA, 2007).

O Brasil adota o sistema básico de Previdência Social – no modelo de repartição – e um sistema complementar – no modelo de capitalização. No sistema básico, os benefícios dos aposentados são exclusivamente financiados pelas contribuições dos trabalhadores atuais, ou seja, a geração “jovem” paga as contribuições que custeiam os benefícios da geração “velha” (FERREIRA, 2007). É o chamado sistema de repartição baseado na solidariedade intergeracional, que funciona a partir da captação de recursos da população ativa e da imediata transferência à população inativa.

No sistema brasileiro BD, o risco demográfico acaba sendo, de certa forma, distribuído entre os indivíduos. O risco, como mencionado anteriormente, pode decorrer de interferências na gestão e/ou das características demográficas da população, daí a necessidade de introdução de mecanismos de controle.

A previdência complementar brasileira, de natureza privada e caráter facultativo, é organizada de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social, operacionalizada na modalidade de contribuição definida, sendo o fundo gerido por uma entidade de previdência complementar (BRASIL, 2003a).

Na segunda reforma da previdência, as discussões giraram em torno do regime de previdência privada: o governo defendeu e obteve êxito na forma de Contribuição Definida, enquanto a esquerda defendeu o Benefício Definido, sistema que pressupõe maior grau de coordenação estatal (BRASIL, 1998). Diante dos grupos de pressão e de interesse, em tese, a segunda reforma era vista como economicamente desejável, mas politicamente inviável, evidenciando a contradição entre do ponto de vista econômico e o político da reforma; assim seguiu o processo também nos demais países latino-americanos. Como bem apontou Raúl Madrid (2003, p. 168) em contundente observação quanto aos processos de mudanças na Previdência Social latino-americana, “é preciso vencer a oposição de poderosos grupos de interesse” para avançarmos nas mudanças.

As reformas da previdência no Brasil tornaram evidentes no âmbito do Poder Legislativo, verdadeiro espaço de poder disputado ora pela alta burguesia, constituída por empresários, ora pela alta burocracia política, constituída de burocratas políticos eleitos (BRESSER-PEREIRA, 2008), que desempenham um papel político estratégico. Temos no contexto das reformas da Previdência Social a presença de representantes do sistema financeiro (não necessariamente os banqueiros, mas os representantes dos sistemas de capitalização); os representantes das indústrias e do comércio, dos sindicatos (as elites dos trabalhadores): são todos atores que representam frações de poder, denominadas por Poulantzas (1977) de blocos no poder, que tensionam o fazer político. Na abordagem do capitalismo hierárquico, como define Schneider (2009), correspondem aos grupos de poder político/econômico.

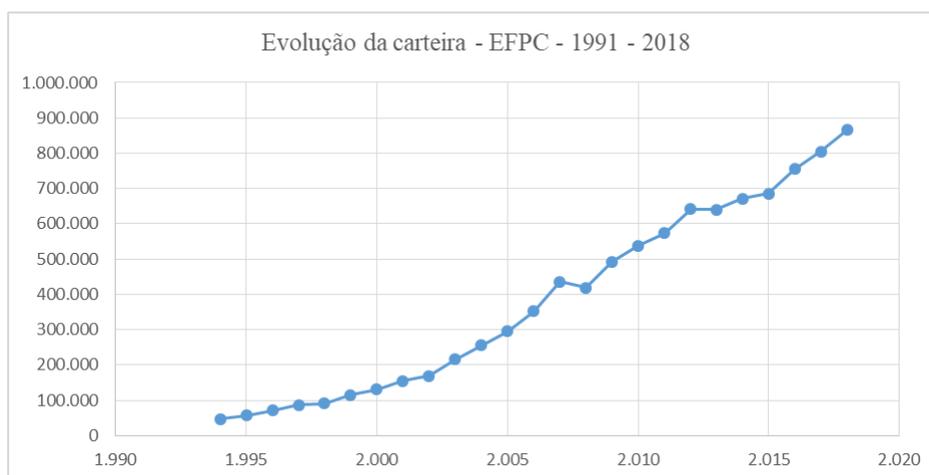
Após os entraves de definição do tipo de benefício, outro ponto ficou em aberto em relação à aposentadoria complementar: a lei mencionava que a Previdência Privada seria gerida por “entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública”, instituição inexistente no país (BRASIL, 2001a, online).

Em 2003, houve a regulamentação definitiva da modalidade de Contribuição Definida (CD). As entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, previstas na Emenda Constitucional nº 41/2003 (BRASIL, 2003a), foram criadas somente em 2012 (BRASIL, 2012). A economia passou a contar com um velho, porém repaginado parceiro do mercado financeiro, os fundos de pensão, dessa vez regulados no setor público como política previdenciária.

Dados da ABRAPP (2014) indicam que, no Brasil, os fundos de pensão são patrocinados por 266 Empresas Fechadas de Previdência Complementar. Desse total, 18 pertencem ao fundo instituidoras (6,8%), 166 são entidades privadas (62,4%) e 82 são entidades públicas (30,8%), criadas pela lei nº 12.618/2012. Ainda assim, as entidades públicas participam com 60% dos

investimentos dos fundos, contra 38,1% das empresas privadas e 10% do fundo instituidor. Ao todo, os investimentos das EFPCs correspondem a cerca de 13,4% do PIB do país (ABRAPP, 2014). No Gráfico 6, observamos o crescimento acelerado de EFPCs no Brasil, entre 2005 a 2015.

Gráfico 6 – Evolução da carteira/Previdência Privada



Fonte: Elaborado pela autora com dados da ABRAPP (2014).

Em 1994, o Banco Mundial justificava as mudanças institucionais que os países latino-americanos teriam que fazer para estabelecer os sistemas de previdência privada alegando necessidade de controle da inflação; de estabelecimento de mecanismos de controle em relação ao mercado financeiro (câmbio e taxas de juros); de criação de instituições de poupança confiáveis e acessíveis em áreas rurais e urbanas; de criação de uma estrutura regulatória efetiva e eficaz; e de construção de capital humano essencial ao manejo do sistema.

Examinando a atuação dos grupos de interesse no tema Previdência Social no Brasil, a partir do documento produzido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (MENDES, 2014), obtivemos pistas sobre as tensões que o campo Previdência Social desperta no Legislativo brasileiro. A referência da pesquisa foi o mês de agosto de 2014, quando estavam em tramitação ativa, na Câmara dos Deputados e no Senado,, 223 proposições (emenda à Constituição, projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária). Dessas, 170 afetavam negativamente o equilíbrio financeiro da Previdência Social e 21 o afetavam positivamente; 88 proposições pugnavam pela redução das exigências legais para a concessão de benefícios previdenciários e 90 pediam alteração da legislação previdenciária para atender a grupos específicos de segurados.

Como explicar tamanha discrepância entre o interesse público e o particular no âmbito do Legislativo brasileiro? O documento aponta que, como o sistema previdenciário acaba sendo “uma espécie de poço comum para o qual todos os segurados contribuem e do qual todos recebem benefícios”, os diferentes grupos de interesse pressionam a fim de “buscar para si um aumento de benefícios/redução de contribuição, à custa dos demais participantes do sistema” (MENDES, 2014, p. 21). De forma prática, os grupos de interesse jogam com o poder político, porque influênciam o processo de formulação das políticas; espécie de via de mão dupla²⁵⁰.

Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 50), as reformas da década de 1990 foram uma resposta à crise econômica da década de 1970, que expôs os problemas estruturais das economias mundiais: redução das taxas de crescimento econômico, elevação das taxas de desemprego e aumento da inflação. Em resposta, tivemos “a onda neoconservadora e reformas econômicas orientadas para o mercado” fundadas na pretensão de um Estado mínimo. Assim, pensando na delimitação do tamanho do Estado, as ideias de privatização, publicização e terceirização orientaram principalmente as mudanças nos sistemas de Previdência Social na América Latina e no Caribe. Em linhas gerais de justificativas, o Banco Mundial apontou a necessidade de redução do *déficit* público a fim de assegurar maior vínculo entre contribuições e aposentadorias.

4.5 Seguridade Social no México: mudanças na trajetória

A Constituição Política da República do México de 1917 é referência em matéria de direitos sociais não apenas para o país como para a história do bem-estar social na América Latina. No entanto, antes mesmo da CPRM/1917, os direitos da classe trabalhadora mexicana foram descritos na Constituição Política da República do México de 1857 (CPRM/1857). Assim, tomando como referência esta carta política, delimitamos os dispositivos nos quais é possível identificar lineamentos principiológicos de caráter geral sobre a proteção social ao mundo do trabalho²⁵¹ mexicano, mesmo restrito a pequena parcela da população, como se deu no Brasil.

²⁵⁰ Para mais detalhes, consultar Ben Ross Schneider, sobre uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático no Brasil (2015).

²⁵¹ No período colonial, entre 1521-1821, foram expedidos dois importantes ordenamentos em termos de instituições do mundo do trabalho, vinculados à prestação de serviços: *Leyes de Indias* e *Ordenanzas de Gremios*. Essas leis compunham o sistema legal hispânico adotado para o México, caracterizado por uma linha formal e

A Constituição de 1857, de conteúdo progressista, trouxe referências embriogênicas para os direitos sociais ao dispor sobre o direito à liberdade de trabalho como um direito individual²⁵². Trouxe ainda elementos de proteção social, a exemplo do contrato de trabalho e das medidas objetivas de dignidade no trabalho, como o direito a uma remuneração justa, com condições dignas de exercício das atividades laborais. Também tratou do incentivo ao trabalho profissionalizante, com a criação de instituições para promover o desenvolvimento de habilidades e competências profissionais, nos artigos 5º e 32º. Eram, pois, questões específicas sobre os direitos dos trabalhadores:

Artigo 5º: Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro [...].

Artigo 32: Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios [...] (MÉXICO, 1857).

Como ressalta Marquet Guerrero (2014), os direitos dos trabalhadores não foram efetivamente consagrados na CPRM/1857, mas abriram espaço para discussões no Congresso Constituinte sobre questões diretamente relacionadas com a legislação trabalhista que, posteriormente, integraram a Constituição de 1917. Identificamos, nesse sentido, alguns dos principais marcos institucionais, dos quais fazemos uma apresentação cronológica.

Em 1865, foi criado o *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano – Estatuto Orgánico del Imperio*, que, mesmo carecendo de vigência e validade jurídica, trazia dispositivos sobre a proibição de trabalhos forçados, a necessidade de comprovação de vínculo de trabalho

paternalista, na qual os índios e outras castas representavam um regime jurídico em exercício. Com poucas exceções de bondade, era mais voltado à exploração pelo vínculo de trabalho e pela falta de aptidão da metrópole de entender a possibilidade de um desenvolvimento próprio de suas colônias, inclusive dentro do esquema de dependência (MARQUET GUERRERO, 2014). É certo que não havia, como de fato não há até hoje, disposições de igualdade de direitos entre o índio e o mestre; eram quase sempre medidas de misericórdia, atos piedosos, concessões graciosas para uma raça vencida que não tinha direitos políticos e que foi cruelmente explorada (DE LA CUEVA, 1966). Em 1857, na Constituição mexicana, foram descritos direitos específicos para os trabalhadores; pode-se dizer que o Congresso Constituinte da época discutia questões diretamente relacionadas ao direito do trabalho; porém, eram discursos marcados pela supervalorização do patrão e pela submissão do trabalhador. Se, por um lado, os direitos à igualdade sequer foram discutidos, não podemos deixar de observar que a Carta Política de 1857 introduziu matérias embriogênicas do campo dos direitos sociais que orientaram a Constituição da República Mexicana de 1917.

²⁵² O princípio da liberdade ao trabalho já havia sido afirmado em 1821, no *Plan de Iguala*, quando se declarou a independência mexicana: “*todos los habitantes de él sin distinción de su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo*” (PLAN..., 1821, p. 1).

temporário, a proibição de trabalho para menores. No mesmo ano, essa norma foi regulamentada pela *Ley sobre Trabajadores*, passando a dispor sobre horário de trabalho, descanso semanal, descanso obrigatório, proibição de trabalho de menores, pagamento em dinheiro, natureza jurídica das dívidas contraídas em razão do trabalho, livre trânsito para os centros de trabalho, construção de escolas a cargo dos patrões, concessão de quartos nas fazendas para os trabalhadores, concessão de assistência médica em caso de doença, abolição da punição corporal.

Com o Código Civil de 1870, foram estabelecidos diversos tipos de “*Contratos de obra*”, ou contratos de trabalho: de serviço doméstico; de serviço por diária; por preço fixo; de porteiros e locatários; de aprendizagem e de alojamento. Esses mecanismos foram qualificados como totalmente protecionistas em favor do patrão, aumentando ainda mais o grau de desproteção ao trabalhador, regido pela antiga lei espanhola. Era, por assim dizer, uma legislação contraditória, que concedia a possibilidade de prévia negociação do conflito pela livre vontade das partes, contrapondo-se à inegável desvantagem econômica do trabalhador, que se via obrigado a aceitar as condições impostas pelo patrão²⁵³. Os reclamos quase sempre terminavam em punições; além do que, os espaços coletivos de discussão para dirimir conflitos decorrentes da relação de trabalho eram tidos como ilegais (MARQUET GUERRERO, 2014).

Com o Código de 1871, a possibilidade de criar espaços de diálogo social foi criminalizada, tipificando-se como delito qualquer tipo de associação de trabalhadores que tivesse como objetivo a busca por melhores salários e condições laborais²⁵⁴. Não obstante, entre 1870 e 1872 foram se formando as primeiras associações, antecedentes imediatos dos sindicatos laborais do século XX. O primeiro organismo de importância teria sido o *Gran Círculo de Obreros*²⁵⁵, de onde surgiu o projeto de *Reglamento General para Regir el Orden de Trabajo*

²⁵³ Importante lembrar que, durante o período imperial, a Espanha impunha um desenvolvimento fabril à economia, e só era permitida a produção de fios e tecidos. Nesse período, o México tinha uma classe trabalhadora industrial, mas a população era basicamente rural, com trabalhador o nacional arraigado às terras. Depois da fundação do Banco de Avío, em 1830, foram criadas as primeiras indústrias de fios e tecidos e as indústrias no Estado do México, Tlalnepantla, Puebla, Cuencamé, Tlaxcala, León, Celaya, Querétaro, além de uma indústria de papel em San Miguel el Grande.

²⁵⁴ “[...] Artículo 925: Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco a quinientos pesos, o una sola de estas dos penas, a los que formen tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo de violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o trabajo [...]” (MÉXICO, 1883, online).

²⁵⁵ As condições de trabalho forçaram a unificação dos trabalhadores em sociedades mútuas e irmandades. Seus objetivos visavam “o bem-estar e a melhoria da classe trabalhadora”. A origem do Grande Círculo de Trabalhadores remonta à década de 1860, e sua primeira diretiva foi batizada em setembro de 1872; três anos depois contava com 28 filiais, em sua maioria de trabalhadores têxteis, seguidas pelos chapeleiros artesãos. A arma principal dos trabalhadores de tecido do Vale do México foram os múltiplos surtos de greve, para lutar pelo desaparecimento da *loja de raya*, pela redução do dia de trabalho (de 14 para 12 horas do trabalho diário), por serviço médico, remédios nas doenças ocupacionais e pela abolição do trabalho noturno.

en las Fábricas Unidas del Valle de México, nunca publicado (BUEN *apud* MARQUET GUERRERO, 2014).

Nos anos seguintes, o México experimentaria uma incursão de instituições normativas, mesmo que esparsas e pouco sistematizadas, com ênfase para a proteção social do trabalhador contra os riscos decorrentes do trabalho. Em 1904, o Estado do México publicou a primeira legislação trabalhista, a *Ley de Accidentes de Trabajo*, no governo de José Vicente Villada. Logo em seguida, em 1906, foi publicada a *Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León*. No mesmo ano, foi lançado o *Programa del Partido Liberal Mexicano*, dirigido por Ricardo Flores Magón, considerado antecedente direto do artigo 123 da Constituição de 1917, que trata dos direitos trabalhistas (MARQUET GUERRERO, 2014). O programa propunha fixação de uma jornada máxima de oito horas; salário mínimo de um peso (\$ 1,00); regulação de algumas atividades especiais; proibição de emprego para menores de catorze anos; concessão de alojamento higiênico para os trabalhadores quando a natureza do trabalho o exigisse; determinação da responsabilidade do empregador em caso de acidentes de trabalho e o consequente pagamento de indenizações; algumas medidas para proteger os salários, tais como a proibição da imposição de multas ou descontos nos salários, supressão de lojas de *strip-tease*; obrigação de pagar o salário em dinheiro; limitação de contratação de trabalhadores estrangeiros; respeito ao princípio da igualdade de remuneração, como o estabelecimento de descanso semanal obrigatório (PARTIDO LIBERAL MEXICANO, 1906).

Em 1907, foi apresentada a proposta de Bernardo Reys, com a *Ley de Minera*, que estabelecia diversas medidas para proteção dos trabalhadores e de suas famílias, prevendo-se indenizações em caso de sinistros. Em 1911, criou-se o *Departamento del Trabajo*, vinculado à *Secretaria de Fomento, Colonizacion y Industria*. Entre 1911 a 1917, foram expedidas várias normas, a maioria referindo-se aos aspectos de prevenção e reparação em decorrência dos riscos do trabalho, condições de segurança e higiene, limitação de jornada de trabalho, descanso semanal e proteção das mulheres e dos menores trabalhadores, entre outros²⁵⁶. Destaca-se, ainda, em 1914, a *Ley del Trabajo*, de Candido Aguillare. Ao mesmo tempo em que se observam delimitações de vários núcleos de proteção aos direitos sociais, sobressaem-se pontos conflitantes do exercício de poder, como, por exemplo, o “*Decreto con el que se castiga con la*

²⁵⁶ Para mais detalhes, consultar Felipe Remolina Roqueñí: *El artículo 123 constitucional*, editado pelo *Instituto Mexicano del Seguro Social*. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/3.pdf>. Acesso em: 1 out. 2018.

pena de muerte a los trabajadores huelguistas”, de Venustiano Carranza²⁵⁷ (MARQUET GUERRERO, 2014, p. 261).

Com a Constituição de 1917, os direitos trabalhistas (*derechos laborales*) foram incorporados à República, descrevendo-se também as responsabilidades dos patrões quanto a acidentes de trabalho e doenças adquiridas em razão da profissão, bem como outros preceitos relacionados à higiene e à Seguridade Social²⁵⁸ (*seguridad y previsión popular*). A cobertura dos riscos decorrentes do contrato de trabalho, em caso de indenizações trabalhistas, na ocasião dos debates no Congresso Constituinte, ficaram sob responsabilidade das legislaturas dos Estados, que deveriam dispor da matéria, e assim foi descrito no artigo 123 da Constituição mexicana.

O marco institucional das ideias de bem-estar social se formalizaram na Constituição de 1917 com preceitos ainda esparsos, mas princípios gerais definidos. O desenho institucional forjado teve como destinatário a classe trabalhadora; por assim dizer, nenhum trabalhador deveria estar desprotegido. Frisamos que estamos falando de direitos aplicáveis até então apenas para a classe trabalhadora²⁵⁹ e de um contexto formal dos direitos. Em outras palavras, boa parte da população ficou alheia ao aparato institucional dos direitos laborais. Além do que, a repercussão legal da norma ficou adstrita aos Estados mexicanos, ou seja, a norma, também de natureza programática, transferia aos Estados mexicanos a regulação da matéria, do que resultavam, obviamente, discrepâncias em relação ao direito que seria efetivamente realizado. Entre 1918 e 1929, os Estados mexicanos foram paulatinamente expedindo suas respectivas legislações trabalhistas.

Em 1925, foi publicada a *Ley de Pensiones Civiles*, para trabalhadores a serviço do Estado, com cobertura para saúde, empréstimos e pensões. Em 1926, publicou-se a lei de aposentadoria e pensões do Exército e das Forças Armadas Nacionais. Em 1927, foi criada a

²⁵⁷ Don Venustiano Carranza foi o primeiro chefe do Exército constitucionalista, encarregado do Poder Executivo do México por ocasião da suspensão do trabalho decidido pelos eletricitistas (MARQUET GUERRERO, 2014).

²⁵⁸ Os primeiros Estados a regulamentarem o artigo 123 da CF foram Campeche, que expediu o *Código del Trabajo* em 21 de dezembro de 1917, e Veracruz, com a *Ley del Trabajo* de 14 de janeiro de 1918. Posteriormente, Campeche expediu a *Ley del Trabajo* de 30 de novembro de 1924 e Veracruz mais três leis, uma em 1921, que regulava a participação de utilidades, e duas outras sobre riscos profissionais. Como explica Dela Cueva (2007, p. 129): “[...] *Era pues, más sencillo y práctico encomendar a los Estados la expedición de las leyes, ya que era más fácil conocer las necesidades reales de cada región que las de todo el país* [...]”.

²⁵⁹ Laborde (1995) explica que o comportamento dos legisladores ao votarem as reformas da Constituição teria sido também uma resposta aos acordos previamente estabelecidos, desde os alinhamentos partidários. A Constituição de 1917 teria sido produto de um processo concebido, acordado, preparado, organizado e liderado por um grupo de políticos civis próximos a Don Venustiano Carranza e, nesse sentido, a continuidade ideológica, normativa e política do movimento constitucionalista. Foi bastante criticada pela Igreja Católica e também pelos investidores estrangeiros, especialmente em mineração, petróleo e questões agrícolas, que pressionaram para que fosse modificada.

*Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*²⁶⁰, para resolução de conflitos entre trabalhadores e patrões da indústria. Em 1929, com a reforma da Constituição de 1917, as instituições da seguridade social foram expressamente descritas, declarando-se de utilidade pública a expedição da *Ley del Seguro Social*, com a cobertura para os seguintes riscos sociais: seguro contra invalidez e seguro de vida, seguro contra dispensa involuntária do trabalho, auxílio-doença e acidentes de trabalho²⁶¹.

A federalização da legislação trabalhista ocorreria em 1931, com a publicação da *Ley Federal del Trabajo*, matéria que até então era regulada pelos Estados, por meio de leis locais, sob a alegação de que estes conheciam melhor as realidades locais. Tal entendimento gerou, de fato, um conjunto de legislações esparsas sobre os direitos trabalhistas, mantendo-se as discussões em nível regional. Nos primeiros anos de 1930, no México, cresciam os movimentos grevistas. Os trabalhadores reivindicavam direitos, ao passo em que aumentaram virtuosamente as demissões; havia a urgência de uma nova lei do trabalho. Para a formulação da *Ley Federal del Trabajo* (1931), foram apresentados dois projetos iniciais: *Proyecto Portes Gil*²⁶² e *Proyecto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo*. Este último era considerado bem menos denso em termos de proteção aos trabalhadores e foi enviado ao *Congreso de la Unión*, tendo sido aprovado rapidamente. Nos debates no *Senado da Unión*, entre os critérios estabelecidos, estava descrito que a “*ley debe tender a dar facilidades, a fortalecer las organizaciones de trabajadores*”. Por outro lado, cada grupo de interesse, cada classe social tinha sua organização autônoma, com seus estatutos e formas de administração. Isso porque a Constituição de 1917 havia concedido o direito de coalizão para empresários e trabalhadores, que poderiam, assim, formar sindicatos sem autorização prévia²⁶³.

Em 31 de dezembro de 1942, foi promulgada a *Ley del Seguro Social* (LFSS), que entrou em vigor em 1943. Em abril do mesmo ano, foi criado o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), que estabeleceu, em seu artigo 2º, “*el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bien estar*

²⁶⁰ A *Junta Federal de Arbitraje* foi criada com objetivo de regulamentar a competência na solução de conflitos trabalhistas nas zonas federais, nas indústrias (MÉXICO, 2006).

²⁶¹ Lembramos aqui que já estávamos na iminência da crise financeira de 1929 e da entrada no *New Deal* americano.

²⁶² Apresentado pelo então presidente provisional da República, Emílio Portes Gil, que também era presidente do Comité Ejecutivo do Partido Revolucionário Nacional (PRN) e detinha expressiva afinidade com os grupos sociais. Este combinou três características constituintes: organização burocrática crescente, relação clientelista com os trabalhadores e relação de clientelismo com os camponeses, ou portesgilismo, o que constituiu uma troca peculiar de serviços entre Portes Gil e esses trabalhadores (ALVARADO MENDOZA, 1992).

²⁶³ Havia certa controvérsia na concepção de sindicatos: eram definidos como instituições privadas na lei de 1931, mas, quanto à finalidade, eram considerados instituições públicas, estratégia que o Estado utilizou para impor seu controle sobre esses atores.

individual y colectivo” (MÉXICO, 1943). Dessa vez, a lei trazia expressamente a repercussão nacional, detalhando as esferas individual e coletiva dos direitos sociais, e ampliava a proteção social para os espaços coletivos de trabalho. Contudo, vale lembrar que, em 1942, a Europa havia publicado o *Relatório Beveridge*, que propôs novas dimensões e alcance da proteção social, com ênfase para os direitos laborais. O México tratou de implementar organicamente o sistema de proteção social, tal como fazia a Inglaterra, porém, com o diferencial de ter criado a estrutura constitucional para os direitos sociais em 1917, o que incluiu os direitos trabalhistas.

Em 1959 foi publicada a *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, mediante a qual se criou também o ISSSTE. Em 2007, foi modificada, definindo-se os novos esquemas de administração dos *fondos de retiro*. Em 1960, foi publicada a *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, que derogou a *Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, de 1941.

Em dezembro de 1960, mais uma vez, foi reformado o artigo 123 da CPRM/1917, dessa vez dividido em duas partes. Na parte “A”, mantiveram-se as disposições da *Ley Federal del Trabajo*; na segunda parte, “B”, foram incorporadas as normas de regulação das relações de trabalho entre os Poderes da União, dos governos do Distrito Federal e dos Territórios Federais.

Em seu aspecto econômico, o período de 1930 a 1970 foi de consolidação da indústria mexicana. Observou-se também uma profunda modificação do tecido social e do adensamento institucional. Como enfatiza Marquet Guerrero (2014, p. 265), o México passou a ser principalmente urbano e “*la clase trabajadora adquiere mayor relevancia, el número de trabajadores aumenta, e multiplica el número de organizaciones sindicales, así como de convenciones colectivas de trabajo*”. Contudo, instituições importantes foram criadas em subperíodos menores, por exemplo, o IMSS, entre 1941 e 1944, para dar impulso ao processo industrial em voga, tal como ocorreu no Brasil da Era Vargas.

Quando, em 1970, a *Ley Federal del Trabajo* foi atualizada, foi firmado o pacto social com as relações coletivas de trabalho que incluíam as regras sobre coalizões, sindicatos, federações, confederações, contrato coletivo de trabalho, direito contratual, regulamentos trabalhistas internos. Adicionalmente, também incluíram-se instituições e princípios de bem-estar social, tais como o trabalho de mulheres e menores, normas de saúde e segurança; de treinamento; de riscos de trabalho, e os direitos de habitação dos trabalhadores. Toda essa estrutura institucional seguiria parametrizando as demais instituições de bem-estar social no México nas legislações futuras.

Em 1970, a *Ley Federal del Trabajo* sofreu sua primeira reforma. As principais organizações de trabalhadores propuseram ao governo federal que tornasse possível

universalizar para a classe trabalhadora os benefícios mais significativos que os grandes sindicatos já haviam obtido em seus acordos coletivos de trabalho, legitimando a participação direta desses atores em questões referentes aos contratos de trabalho (contratos coletivos e regidos por lei específica, regulamentos internos e conflitos coletivos, bem como a regulamentação do direito de folga).

A *Ley Federal del Seguro Social*, de 1943, seguiu em vigor até 1973; em 1995, foi novamente substituída. A última versão entrou em vigor apenas em 1997, com mudanças radicais no sistema de aposentadorias e pensões, principalmente em termos de financiamento da seguridade social, fazendo ressoar uma urgência de “assegurar a viabilidade financeira e maior equidade em médio e largo prazo” (MARQUET GUERRERO, 2014, p. 32), praticamente alinhando-se aos discursos do Consenso de Washington.

As representações dos interesses da classe trabalhadora e dos patrões haviam sido descritas na *Ley Federal del Trabajo* (1931), que definiu a atuação dos sindicatos, das federações e das confederações. Essa organização legal iria legitimar a entrada das corporações de maior representatividade nas instituições de bem-estar social no México – o IMSS e a CONSAR – na década de 1990. Esses espaços de representação dos interesses coletivos – portanto, institucionalizados –, seguiram o viés neoliberal, mantendo-se a hegemonia de determinados grupos obrero-patronais e de representantes de algumas categorias de trabalhadores.

Ainda devem ser citados o apoio dos sindicatos próximos ao governo, a *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), a *Confederación General del Trabajo* (CGT) e a *Confederación Regional Obrera Mexicana* (CROM), na implementação da *Ley del Seguro Social*, em 1941, que entrou em vigor em 1944, também para fazer frente ao processo de desenvolvimento industrial acelerado da época e que, obviamente, carecia do apoio da classe trabalhadora. Entre os opositores (companhias de seguro, setor patronal, cooperativas, trabalhadores e médicos), a *Frente Nacional Proletario* (FNP) confrontou a iniciativa, alegando que a lei havia excluído a população que realmente dela necessitava e que se aplicava- “*sino exclusivamente al sector de la población formado por personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo*” (BARAJAS MARTINEZ, 2010, p. 71), vinculando o direito ao acesso à contribuição obrigatória de uma categoria²⁶⁴. Depois de vários protestos, muitos dos líderes da FNP acabaram presos.

²⁶⁴ *La implantación del Seguro Social interesa a las empresas porque, creando en el obrero un estado de tranquilidad respecto a trascendentales incertidumbres, aumenta su capacidad de rendimiento, evita*

Assim, enquanto os discursos abertamente acenavam para a urgência de amparar o trabalhador em suas incertezas laborais, materializava-se um aparato institucional mais preocupado com o *equilibrio obrero-patronal mínimo*, para levar adiante o processo de industrialização do país. O IMSS seria um “mecanismo para conservar o ‘*patrimonio humano, indispensable para el desarrollo industrial*’” (BARAJAS MARTINEZ, 2010, p. 72). Em outras palavras, a lei vinculava a sua importância principalmente ao desenvolvimento industrial, impulsionado entre 1940 e 1958.

O papel das organizações obrero-patronais foi crucial para a funcionalidade do modelo de bem-estar contemporâneo. Essas instituições eram convocadas pelo governo para participar de diversos planos de recuperação econômica da década de 1980. No cenário sindical, destacamos a participação da *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), a *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC) e a *Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana* (CROM), tradicionais em seu apoio político ao governo, no apoio à *Ley del Seguro Social*, de 1944. Ao lado destas, surgiram novas federações e confederações: a *Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios –Fesebes* e a *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) (MARQUET GUERRERO, 2014).

É importante tratarmos, mesmo que de forma sumarizada, sobre as instituições mencionadas acima, porque, na reestruturação do sistema de Seguridade Social do México, na década de 1990 e anos seguintes, essas instituições conformariam os grupos de interesse e passariam a integrar o IMSS, a CONSAR e o INFONAVIT.

Em 1987, as organizações mais representativas²⁶⁵ dos setores produtivos foram convocadas pelo governo federal para subscrever um *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE), em meio à crise inflacionária mexicana do final da década, que girava em torno de 150%. Eram elas: o *Congreso del Trabajo* representando os trabalhadores; a *Confederación Nacional Campesina* (CNC), representando os campesinos; a *Confederación Nacional de Cámaras Industriales* (CONCAMIN), os industriais; a *Confederación Nacional de Cámaras de Comercio* (CONCANACO), representando os comerciantes²⁶⁶. O objetivo foi tentar coordenar

innumerables posibilidades de conflictos y tiende a crear un mejor entendimiento que permite el desarrollo de nuestra economía (MÉXICO, 1942, p. 14).

²⁶⁵ Ver critérios STPS.

²⁶⁶ Posteriormente, foram subscritos pactos similares, em acordo com as mesmas instituições: *Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico* (PECE) (1988); *Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo* (1993); *Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento* (PABEC) (1994); *Alianza para la Recuperación Económica* (1995); *Alianza para el Crecimiento* (1996).

a economia, interferindo nos salários mínimos e contratuais, nos preços e nas tarifas de bens e serviços (MARQUET GUERRERO, 2014).

Gordon e Fernánd (1998) explicam que as políticas de bem-estar social pós-revolução²⁶⁷ foram orientadas pelas necessidades do sistema político e, assim, subordinadas ao projeto de industrialização promovido pelos governos que atuaram entre 1940 e 1958. No entanto, segundo os autores, a evolução das políticas sociais mexicanas não pode ser explicada apenas pelo controle e pela legitimação política ou pelas necessidades do modelo econômico vigente – a industrialização²⁶⁸. Nesse sentido, apontam que as mudanças internas nas instituições de bem-estar social podem explicar esse processo de evolução das instituições. Isso se deu com maior percepção a partir da década de 1990, com os novos arranjos institucionais de bem-estar social.

No México, as instituições públicas de provisão da seguridade social são três: o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), criado em 1943, que protege os trabalhadores do setor privado; o *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), fundado em 1959, focado nos trabalhadores do setor público; e o *Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas* (ISSFAM), criado em 1976, para atender ao setor militar²⁶⁹.

Comprometido com o processo de industrialização do período e com o avanço das indústrias, que, somente de 1935 a 1945 aumentaram de 7.619 para quase 30 mil empresas, essas organizações ocuparam o centro do processo de desenvolvimento. Para elas o Estado se encarregaria de criar a estrutura básica de apoio, proporcionando créditos acessíveis e uma série de medidas de proteção do mercado nacional. Com a criação da *Secretaría del Trabajo* e com a reforma da *Ley del Trabajo* (1931), estava estabelecido o marco administrativo que facultaria ao Estado ser árbitro dos conflitos entre trabalhadores e patrões. Anteriormente, havia um forte controle governamental sobre as organizações sindicais, o que permitia a troca de prioridades econômicas do governo e, conseqüentemente, o alijamento das demandas sociais (GORDON; FERNÁND, 1998).

O Estado pós-revolução buscou dar coerência e conteúdo ao Estado de Direito em termos de alcance dos direitos sociais. Contudo, esse projeto foi abandonado a partir de 1982,

²⁶⁷ O período pós-revolucionário coincide com o período cardenista, quando se logrou dar coerência e conteúdo, em termos de abrangência nacional, ao projeto de desenvolvimento fortemente ligado aos compromissos sociais.

²⁶⁸ Em apenas dez anos, 1935 a 1945, o número de indústrias aumentou de 7.619 para cerca de 30 milhões.

²⁶⁹ O período de estruturação das instituições da Seguridade Social coincide com a hegemonia do *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) no México. O partido comandou o país por 71 anos, desde 1929. Em 2000, perdeu para o Partido da Ação Nacional (PAN), tendo retornado doze anos mais tarde.

quando foi promovida, tanto na América Latina quanto nas economias nacionais individualmente, a instauração do modelo de desenvolvimento neoliberal. Esse modelo, em termos de redução da desigualdade econômica entre os países, permanece com alcance reduzido ou limitado (BRESSER-PEREIRA, 2005) e, em relação à desigualdade social, mostra-se ineficiente ou insuficiente (PIKETTY, 2014). Em 1986, destacamos as mudanças conceituais em determinados mecanismos de coordenação da *Ley Federal del trabajo*: o conceito de “zonas económicas” foi substituído por “áreas geográficas”, e a expressão “actividades industriales”, por “actividades económicas”. Esses conceitos, entre outros, são relevantes para a compreensão dos discursos que vão integrar o corpo institucional do bem-estar social das próximas décadas e que espelham a semântica política do novo contexto das políticas sociais na América Latina. Duhau (2001) explica que as reformas aplicadas nas políticas de bem-estar social na América Latina, respeitadas as diferenças temporais, circunstanciais, graus e áreas de abrangência, foram formulações explícitas de alternativas para os sistemas construídos nesses países até os anos 1980. Seguiam, mesmo que parcialmente, o princípio da universalidade e o papel redistributivo das políticas sociais. Teriam sido, “adaptações fragmentadas do paradigma emergente, especialmente, no México” (DUHAU, 2001, p. 313). Para os anos seguintes, o tecido institucional seria fortemente influenciado pelo paradigma neoliberal, condensado pelo autor em quatro princípios:

- a) As funções da política social – financiamento, projeto, implementação, controle podem ser separados e executados por atores não estatais (setores filantrópico ou voluntário, informal e empresarial);
- b) O Estado deve ser um dos que contribuem com recursos no financiamento dos serviços sociais, porque há setores sociais que são capazes de pagar por tais serviços, e os destinatários desses serviços fornecem recursos na medida das suas possibilidades, o que leva à recuperação dos custos com a aplicação de taxas (princípio da coparticipação social);
- c) Deve ser assegurada a concorrência entre diferentes prestadores de serviços que operam na esfera do bem-estar social, para que os usuários tenham uma escolha entre provedores diferentes, prevenindo-se monopólios, particularmente estatais. Esse princípio se funda nas virtudes da concordância mercantil, que afetam a relação de recursos e a fixação de preços: a equação se estrutura na lógica da eficiência, melhoria na qualidade dos serviços e dos bens produzidos e na redução de custos;

- d) Os recursos públicos aplicados na esfera do bem-estar social destinam-se, principalmente, aos que não são capazes de pagar por ele e devem ser balizados pelos princípios da *focalização*, a fim de identificar com a maior precisão possível os beneficiários, traduzir o tanto quanto possível uma assistência no poder de compra, permitir uma avaliação por meio da medição do efeito e não da despesa, observando-se, prioritariamente, os mais necessitados. A equidade deve ser entendida como compensação pelas desvantagens.

Conforme o autor, as reformas reais foram apenas adaptações fragmentadas no México, porque parte das mudanças correspondeu às respostas do Estado à crise dos anos 80, ao mesmo tempo em que as instituições e os programas atuais não conseguiram substituir completamente o modelo formado a partir dos anos 40. Assim, o pacote de políticas sociais seria, em tese, uma série de ajustes e medidas de racionalização administrativa e financeira, ante as mudanças que se sucederam no futuro (DUHAU, 1997).

Na lei do IMSS de 1973, não constava o *Salario Base de Cotización* (SBC), mas o *Salario Base Integrado* (SBI). O IMSS utiliza esse conceito para determinar as cotas do empregador (pagas bimestral, mensal ou quinzenalmente) aos trabalhadores filiados ao Instituto na modalidade regime compulsório (MÉXICO, 1995).

O *Salario Base de Cotización* máximo é de 25 vezes o salário mínimo do Distrito Federal (\$54,772.50 pesos, para abril de 2016). Por sua vez, o SBC mínimo é precisamente de um salário mínimo (\$2.190 pesos). O SBC é utilizado no cálculo dos pagamentos ao IMSS e ao INFONAVIT e o salário nominal é o salário real dos trabalhadores.

O SBC é constituído pelos pagamentos feitos em dinheiro por cotas diárias, gratificações (bônus, prêmios de pontualidade e assistência), percepções, alimentação (*food service* na empresa pode representar até 25% do SBC se for concedido três vezes ao dia; cada vez significaria 8,33%); habitação (também pode representar até 25%), prêmios (as férias, por exemplo), comissões; benefícios em espécie e qualquer outra quantia ou benefício que seja entregue ao trabalhador pelo seu trabalho (MÉXICO, 1973; 1995).

A organização e a administração do seguro social estão a cargo do *Instituto Mexicano de Seguridad Social* (IMSS), órgão de caráter tripartite²⁷⁰, com autonomia também de fiscalização do sistema. Ao IMSS cabe ainda a emissão do Número de Seguridad Social, ou NSS, substituído depois de 1998 pela *Clave Única de Registro de Población*, documento

²⁷⁰ Órgão público descentralizado, com personalidade e bens jurídicos próprios, integração operacional tripartida, “*en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado*” (MÉXICO, 1995, p. 1).

essencial para a obtenção de uma conta individual e para o acesso aos benefícios do seguro social.

Após receber o número de Seguridade Social, o trabalhador pode eleger uma empresa administradora de fundo de pensão (*AFORE*) de seu interesse para administrar sua conta individual. Os contribuintes do sistema de Seguridade Social mexicano integram o sistema com base na conta individual e, para ter acesso aos direitos do seguro social, o *derechohabiente* (segurado, pensionista e os beneficiários de ambos) deve estar enquadrado em uma das opções de regime do seguro social²⁷¹, de natureza obrigatória ou voluntária.

Estão asseguradas no regime obrigatório todas as pessoas que exercem serviço remunerado, de forma permanente ou eventual, com vínculo de subordinação, qualquer que seja a natureza jurídica da atividade exercida, ou do patrão, se pessoa física ou jurídica. O regime obrigatório assegura o direito à cobertura contra riscos derivados do trabalho; auxílio doença e licença-maternidade; seguro em caso de invalidez e risco de vida; aposentadoria, desemprego na idade avançada e velhice; e auxílio-creche e benefícios sociais.

Estão sujeitos ao regime voluntário e, dessa forma, “*voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio*” (MÉXICO, 1995, p. 4), os trabalhadores em empresas familiares e os trabalhadores independentes, por exemplo, profissionais autônomos, os pequenos comerciantes, os artesãos e os demais trabalhadores não assalariados; os trabalhadores domésticos; os *ejidatarios*, *comuneros*, os colonos e os pequenos proprietários; as pessoas físicas empregadoras com segurados a seu serviço; e os trabalhadores a serviço das administrações públicas da Federação, de entidades federais e dos municípios excluídos ou não incluídos em outras leis ou decretos como sujeitos de Seguridade Social. Em outras palavras, todos os trabalhadores em condição de informalidade podem ser segurados voluntários do sistema de previdência. Tal condição não oferece o mesmo espectro de cobertura de direitos sociais.

Dos benefícios previstos no esquema obrigatório, o segurado voluntário tem direito ao auxílio-doença, ao auxílio-maternidade e ao auxílio decorrente de incapacidade permanente, aposentadoria e pensão em decorrência da velhice. Não há beneficiários legais, e cada membro da família deve fazer suas contribuições conforme sua faixa etária e anuidade antecipada. O auxílio-doença concede o direito de receber atenção médica, mas não abarca o tratamento de doenças degenerativas, por exemplo.

²⁷¹ É o instrumento básico da Seguridade Social, estabelecido como serviço público de caráter nacional, e compreende o regime obrigatório e o regime voluntário.

Em 1992, reformou-se a *Ley del INFONAVIT* e, juntamente com a *Ley del Seguro Social* e a *Ley del ISSSTE*, estruturou-se o pilar institucional do *Sistema del Ahorro para el Retiro* (SAR). Este sistema é constituído pela *subcuenta de vivienda*, prevista na *Ley del INFONAVIT*, e pela *subcuenta de retiro* e é integrado por representantes da classe obrero-patronal, empresarial e representações sindicais. O México já vinha se preparando para as reformas desde a década de 1980 e, aos poucos, foi organizando o tecido institucional da Seguridade Social para a abertura econômica.

4.5.1 A mercadorização da seguridade social – o papel dos fundos de pensão

O ano de 1995 marcou a entrada da “*Nueva Cultura Laboral*” no México, trazendo velhas figuras do passado. De acordo com Bensusán (2007, p. 14), foi quando, precisamente, a afinidade e a continuidade da política laboral dos administradores do PRI e do PAN se mostraram evidentes e o setor empresarial difundiu seu próprio modelo sindical, “*um sindicalismo promovido por los propios empresarios, ou simplemente relaciones laborales individuales*”, desenhado para a nova economia de mercado liberal, que passaria a contar com os fundos de pensão da Previdência Social, tal como se deu no Chile, na década de 1980.

Abordamos as reformas previdenciárias promovidas na década de 1990 no México e que colocaram no centro dos debates o papel dos fundos de pensões. O bom funcionamento de um sistema previdenciário, segundo Uthoff (2001), assenta-se em três pilares: acesso universal da população ao sistema; adoção de um método apropriado de poupança para garantir o financiamento das aposentadorias; e um sistema governança capaz de zelar pela eficiência do sistema²⁷².

Em 2001, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido sobre as reformas dos sistemas de pensão na América Latina, a CEPAL apresentou uma agenda para a região, focada em pontos considerados essenciais para as reformas das previdências. Em primeiro lugar, destacava a cobertura dos sistemas de previdência da região, onde a grande maioria da população economicamente ativa não tem cobertura ou é apenas segurada parcialmente.

²⁷² A eficiência pressupõe avaliações qualitativas e quantitativas dos processos de gestão. Mello (2005) aponta que o administrador público deve parametrizar as suas ações em busca dos melhores resultados. E, para aferir a eficiência dessas ações, o Poder Constitucional deixou para o Estado o exercício do controle jurisdicional. Assim, com base na legalidade, o ente público regula os atos dos agentes públicos por meio de medidas de controle, entre as quais as regulações, exercidas por órgãos específicos.

Segundo, quais seriam e a quem caberiam as responsabilidades fiscais das reformas dos sistemas de previdência, já que os sistemas originais de repartição estavam sendo transformados em sistemas de capitalização em contas individuais. Terceiro, o uso dos recursos financeiros dos trabalhadores, acumulados nos fundos de pensões, e a possibilidade de investir esses recursos nos mercados financeiros nacionais. O chefe da Unidade de Estudos Especiais da CEPAL no Chile se pronunciou, dizendo que as mudanças e as reformas nos sistemas previdenciários na América Latina constituíam “um avanço significativo no que diz respeito às históricas falências dos mercados de capitais regionais, que é devido à falta de poupança no longo prazo” (BRASIL, 2001b, p. 10) Por fim, a incorporação do setor privado na administração financeira dos fundos de pensão, permitindo-se ao contribuinte escolher a qual fundo se filiar. Essas foram as colocações para uma agenda de reformas para as previdências sociais latino-americanas²⁷³, introduzidas inicialmente no Chile²⁷⁴ e, posteriormente, na Bolívia, no México e em El Salvador.

a) O regime privado de capitalização mexicano

O México adota o sistema tripartite de contribuição previdenciária. As contribuições compulsórias são efetuadas pelo empregado, pelo empregador e pelo governo, totalizando 6,5% da remuneração do empregado. O empregador é responsável por contribuição de 5,15%, o empregado por 1,125% e o governo complementa com 0,225%. As contribuições previdenciárias são realizadas em contas individuais, cujos recursos são de propriedade do trabalhador; são administradas por uma AFORE, instituição de crédito participante dos *Sistemas de Ahorro y Retiro (SAR)*.

Além das contribuições compulsórias, é possível realizar depósitos nas contas individuais²⁷⁵ administradas pelas AFORES, depósitos estes que são direcionados para uma subconta de poupança (*subcuenta de aportaciones voluntarias*). Estas poupanças voluntárias

²⁷³ Mesa-Lago (2006) agrupa as reformas dos sistemas de previdência em três categorias: as que substituem os sistemas de repartição por um de capitalização, como ocorreu no Chile e, posteriormente, na Bolívia, no México e em El Salvador; as reformas pautadas por um modelo misto, com um pilar público, de repartição, e um pilar privado, de capitalização (caso da Argentina e do Uruguai); e a reforma que introduz um modelo paralelo, no qual há um subsistema público de repartição e um privado de capitalização, sendo que o filiado decide entre ambos (Peru e Colômbia).

²⁷⁴ O sistema de pensões no Chile começou a funcionar em 1981 e é composto por três pilares: o pilar solidário de proteção contra a pobreza na velhice; o contributivo de contas individuais, administrado por AFPs (AFORES); e o de poupança voluntária. O sistema acumulou 175 bilhões de dólares, equivalentes a 70% do PIB, geridos por seis administradores de fundos de pensão (AFP). Em dezembro de 2016, 5,7 milhões de trabalhadores contribuíram para o sistema, 65% da população economicamente ativa. Como o sistema está operando há 36 anos, está na fase de pagamento de pensões a um número crescente de chilenos (MÉXICO, 2017d).

²⁷⁵ As contas individuais dos trabalhadores são integradas pelas seguintes subcontas: *subcuenta de ahorro para el retiro*; *subcuenta del fondo de la vivienda*; e *subcuenta de aportaciones voluntarias*.

podem ocorrer por *contribuciones voluntarias*, contribuições de longo prazo e contribuições complementares para aposentadoria (MÉXICO, 1995).

O governo também poderá realizar contribuições adicionais nas contas individuais de cada trabalhador da iniciativa privada com renda inferior a 15 salários mínimos. São as chamadas “*cuotas sociales*”, que variam conforme a renda, atualizadas trimestralmente pelo índice nacional de preços ao consumidor (MÉXICO, 1995).

Tabela 4 – Cuotas Sociales/LSS/México

1 Salario Mínimo	\$3.87077
1.01 a 4 Salarios Mínimos	\$3.70949
4.01 a 7 Salarios Mínimos	\$3.54820
10.01 a 15.0 Salarios Mínimos	\$3.22564

Fonte: México (1995a).

Podem ser contribuintes do sistema de Previdência Social compulsória, voluntária e complementar os trabalhadores com conta individual e os contribuintes obrigatórios do *IMSS* ou do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*; os trabalhadores com conta individual que, no momento, não contribuem de forma obrigatória (MÉXICO, 1995); os trabalhadores que têm conta individual por escolha própria, sem contribuir ou ter contribuído alguma vez. Não são exigidos montantes de depósito mínimos ou máximos; também não é exigido saldo mínimo para o pagamento dos rendimentos (MÉXICO, 1995).

Também são permitidas contribuições de “*los trabajadores no afiliados que presten sus servicios a dependencias o entidades públicas estatales o municipales*” (MÉXICO, 2014a, online). Estes podem fazer depósitos complementares ou voluntários em uma conta individual aberta por seus patrões (aqui se pressupõe a existência de um vínculo empregatício, mesmo que precário). São os informais do setor formal.

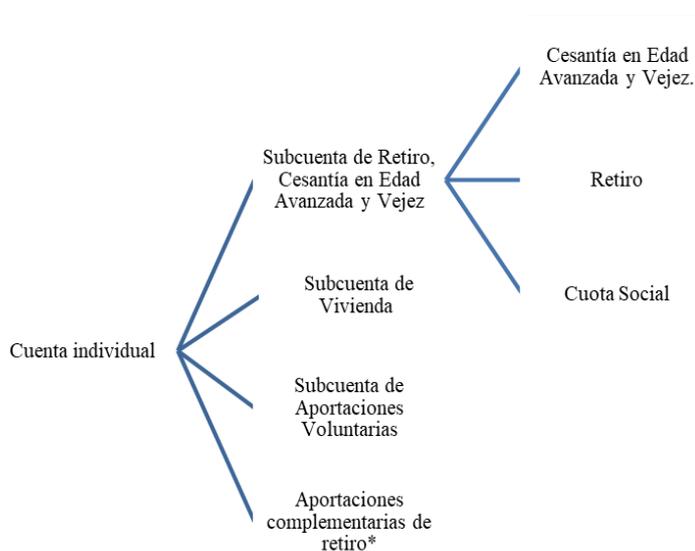
Em se tratando de trabalhadores vinculados ao *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSST)*, as contribuições da *subcuenta de ahorro para el retiro* e da *subcuenta del fondo de la vivienda* são regidas pela *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. A *subcuenta de aportaciones voluntarias* é regida pela *Ley del Seguro Social* (MÉXICO 1995a).

O sistema de contribuições *del ahorro y retiro* mexicano está estruturado em subsistemas, cada um com subcontas correspondentes que, por sua vez, se concentram em uma conta única ou genérica. A *subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez* é regida pela

Ley del Seguro Social, de 1995, sendo que a de *vivienda* é de competência do *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT).

As subcontas de *aportaciones voluntarias* e de *aportaciones complementarias de retiro* são depositadas em uma subconta vinculada à conta individual do trabalhador²⁷⁶. A imagem abaixo sintetiza os esquemas de contribuição e os arranjos das contas individuais e suas subcontas.

Figura 9 – Esquema de contas individuais – Ahoro y Retiro



Fonte: Elaborado pela autora, com base em México (1995).

4.5.2 Sistema tripartite e o poder das corporações

O sistema de bem-estar social, considerando as atribuições descritas na *Ley del Seguro Social*, adota o princípio tripartite para a composição da estrutura orgânica de seus principais órgãos, o IMSS, o INFONAVIT e a CONSAR. Essa estrutura estabeleceu legalmente a participação da sociedade civil organizada, representada pelas organizações nacionais de trabalhadores – como as confederações nacionais e os sindicatos – e pelo setor patronal, nas três frentes do sistema.

²⁷⁶ “Con el propósito de incrementar el monto de la pensión, e incentivar el ahorro interno de largo plazo, se fomentarán las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que puedan realizar los trabajadores o los patronos a las subcuentas correspondientes” (MÉXICO, 2014, online).

Além do *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), são instituições fundamentais ao sistema de seguridade social o *Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT); o *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSST)²⁷⁷ e a *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro* (CONSAR). A essa estrutura institucional somam-se as Administradoras dos Fundos de Pensão (AFORES) e as *Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro* (SIEFORES), de natureza privada.

Neste estudo, abordamos os órgãos internos dos sistemas de Previdência Social nos quais há a participação da sociedade civil organizada e as AFORES e SIEFORES, por suas especificidades na configuração e na caracterização do *Sistema del Ahorro y Retiro* (SAR).

a) Assembleia Geral do IMSS

A Assembleia Geral é a autoridade superior do IMSS, presidida pelo diretor-geral do Instituto. Tem como atribuição determinar a situação das receitas e das despesas, além de revisar a suficiência de recursos. Além do Poder Executivo Federal, é composta por dez integrantes das organizações patronais e dez das organizações de trabalhadores.

As indicações das representações dos trabalhadores são as seguintes: *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), sete membros; *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC), dois membros; *Confederación Revolucionaria de Obreros de México* (CROM), um membro. No setor empresarial: *Confederación de Cámaras Industriales* (CONCAMIN), seis membros; *Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo* (CONCANACO-SERVYTUR), quatro membros restantes.

b) Comissão de Fiscalização do IMSS

A Comissão de Fiscalização é designada pela Assembleia Geral do IMSS, composta por seis membros. Para formar essa Comissão, cada um dos setores representativos que constituem a Assembleia Geral pode indicar dois membros titulares e dois suplentes, sendo que a escolha pode recair sobre pessoas que não fazem parte dos setores representativos da Assembleia, ou

²⁷⁷ PENSIONISSSTE, órgão público descentralizado do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* que opera o programa *Más Pensión Siefore Básica 4*, S. A de C. V. (*Sociedad Anónima de Capital Variable*).

seja, pode ser outra organização nacional. Contudo, a representatividade consuetudinariamente tem recaído sobre as mesmas organizações.

A Comissão é presidida por um representante do setor patronal, no caso, a *CONCANACO-SERVYTUR*. Entre suas atribuições está a de fiscalizar e monitorar os investimentos financeiros; realizar auditorias, balanços financeiros e atuariais. É integrada por dois representantes das organizações nacionais dos trabalhadores, no caso, a *Confederación de Trabajadores de México*. O setor empresarial/patronal tem dois representantes da *CONCANACO-SERVYTUR*. O governo é representado pela *Secretaría de la Función Pública* e pela *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

c) Conselho Técnico do IMSS

O Conselho Técnico é o órgão superior de governo, representante legal e administrador do Instituto, composto por até doze membros, quatro nomeados pelos representantes dos empregadores, quatro pelos trabalhadores e quatro pelo Estado, cada um com seus respectivos suplentes. Além das funções outorgadas pela Lei do Seguro Social, é executor dos acordos firmados na Assembleia Geral, acordo com os artigos 263, 264 da LSS e com os artigos 26 a 31 do Regimento Interno (MÉXICO, 1995). Pelo governo, participam a *Secretaria del Trabajo y Previsión Social*, a *Secretaria de Salud* e a *Secretaria de Hacienda y Crédito Público*.

Representam os trabalhadores a *Confederación de Trabajadores de México*, a *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* a *Confederación Revolucionaria de Obreros de México* e o *Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana* (SNTMMSRM). O Setor empresarial/patronal é representado pela *Confederación de Cámaras Industriales*, que designa 3 membros, e pela *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo*, com um membro. Pelo governo, participam a *Secretaria del Trabajo y Previsión Social*, a *Secretaria de Salud* e a *Secretaria de Hacienda y Crédito Público*.

d) INFONAVIT

O artigo 123 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917, previa que as empresas destinassem as contribuições da *subcuenta de la vivienda* a um fundo nacional em favor dos trabalhadores, para financiamento de moradia. A *Ley INFONAVIT*, promulgada

em 1972, regulou o direito de moradia para os trabalhadores, conforme estabelecido na Constituição. Desde então, passou-se a recolher em um fundo nacional as contribuições do empregador, no montante de 5% do salário de cada um dos trabalhadores contratados, para compra de moradia. Posteriormente, esses recursos passaram a ser também utilizados para o financiamento de pensões. Em 1996, esse fundo passou a integrar a conta concentrada da Seguridade Social, porém, mantendo-se a gestão com o *Fondo Nacional de la Vivienda* (INFONAVIT).

O INFONAVIT é um organismo de serviço social com personalidade jurídica e patrimônio próprios, responsável pelo desenvolvimento de uma política integrada de habitação e desenvolvimento urbano. Administra os recursos estabelecendo e operacionalizando um sistema de financiamento aos trabalhadores para obtenção de crédito acessível e suficiente para aquisição, construção, reforma e/ou ampliação de moradias já existentes. Também coordena e financia programas de construção de habitações novas para serem adquiridas pelos trabalhadores.

A Assembleia Geral é a autoridade máxima do INFONAVIT, integrada de forma tripartite com participação da sociedade civil organizada. São quarenta e cinco membros, sendo quinze do Poder Executivo, quinze das organizações de trabalhadores, de representação nacional, e quinze das organizações patronais de representação nacional. O Poder Executivo Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Previdência Social, estabelece as bases para indicação das organizações nacionais de trabalhadores e empregadores nomeadas como membros da Assembleia Geral.

As vagas para os representantes das organizações nacionais de trabalhadores são divididas entre a confederação nacional majoritária de trabalhadores (oito membros); as duas confederações nacionais de trabalhadores seguintes, em número de membros filiados (dois membros de cada uma delas); a confederação nacional de trabalhadores que se segue em número de filiados (um membro); e dois sindicatos nacionais não filiados a qualquer uma das confederações nacionais contempladas (uma vaga para cada). As quinze vagas para representantes das organizações patronais nacionais são distribuídas entre a organização nacional dos industriais (seis membros); a organização nacional dos comerciantes (seis membros); e o sindicato majoritário dos patrões (três membros).

A própria conformação dos órgãos internos do SAR prevê um campo específico para construção de um espaço de diálogo com o coletivo e destina, legalmente, as vagas a serem preenchidas em seus órgãos pela sociedade civil organizada, de representação nacional dos trabalhadores e dos empregadores. O que chama a atenção, no entanto, não é a modalidade de

participação, mas a hegemonia das corporações que participam dos sistemas, basicamente as mesmas, em que pese a densidade sindical mexicana.

e) CONSAR

Em relação à participação da sociedade civil organizada nos *Sistemas del Ahorro y Retiro mexicano*, a *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (STPS) exerce papel fundamental, por ser responsável pela determinação das bases para escolher os representantes das organizações nacionais de trabalhadores. Em relação à participação da sociedade civil organizada nos *Sistemas del Ahorro y Retiro* mexicanos, a *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (STPS) exerce papel fundamental, por ser responsável pela determinação das bases e/ou critérios de seleção dos parceiros sociais (organizações nacionais de trabalhadores e patrões). Tais critérios são definidos internamente pela STPS e a eles se aplicam os usos e os costumes adotados para a instituição de outros comitês públicos análogos, observada a competência da STPS. Ou seja, adotam-se “*los usos y costumbres en Comités análogos constituidos pela STPS*” (MÉXICO, 1996, p. 10). Essas determinações são aplicadas tanto para a estruturação dos Comitês da CONSAR quanto para o INFONAVIT. Na organização dos Comitês do IMSS, a escolha dos membros da sociedade civil organizada compete diretamente à Assembleia Geral dessa instituição. A STPS convoca publicamente, via Diário Oficial, as organizações de trabalhadores e empregadores indicadas entre as que preenchem os requisitos por ela estabelecidos para que essas organizações designem os membros da Assembleia Geral do INFONAVIT e da CONSAR para um período de seis anos²⁷⁸.

Segundo a STPS, as organizações precisam manter as bases de dados atualizadas e informar periodicamente (a cada três meses) as inscrições de seus membros (as altas e as baixas) ao *Setor de Registro de Asociaciones da STPS*, para que estas possam preencher os requisitos objetivos do processo de convocação²⁷⁹ e, assim, aderir à convocação.

Há, pelo menos, duas fases nesse processo. A primeira é interna, adstrita à STPS, correspondente à convocação das organizações aptas²⁸⁰, que exclui aquelas que não se

²⁷⁸ A primeira convocatória foi para abril de 2008 a abril de 2014 e a segunda, para abril de 2014 a abril 2019; ou seja, os períodos são longos. No Brasil, para Conselhos semelhantes, o período é de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual período.

²⁷⁹ Artigos 365; 377, fracción III; 381; 383, fracción I; 384; e 385, fracción II, da *Ley Federal del Trabajo*.

²⁸⁰ Na *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, registram-se os sindicatos que têm competência federal e, nas *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, os sindicatos de âmbito local.

enquadram nas regras determinadas. A segunda fase, de caráter externo, condiz com a apresentação dos membros das corporações à STPS.

Ainda sobre os critérios de seleção da STPS, as organizações precisam ter representatividade nacional (confederações) e, na ordem, possuir o maior número de trabalhadores filiados. Depois da confederação nacional majoritária, seguem convocadas duas outras, com maior número de representantes, e, depois, três sindicatos nacionais com o maior número de trabalhadores filiados, desde que não esteja filiado a uma das confederações convocadas²⁸¹.

Das 3.347 aglutinações de trabalhadores registradas na STPS em 2017, 47 são confederações ou centrais de trabalhadores; dessas, 532 são federações e 2.768, organizações sindicais que concentram algo em torno de 1.904.000 trabalhadores sindicalizados e coligados²⁸² (MÉXICO, 2017e). Das confederações com registros vigentes no México, a *Confederación Patronal de la República Mexicana* (COPARMEX) e a *Confederación Regional Obrera Mexicana* (CROM) são as mais antigas, datam de 1932. Contudo, como mencionado, a antiguidade da corporação não confere a elas autonomia para participar do processo seletivo.

De um total de 775 sindicatos registrados, 27,99% estão aglutinados na *Confederación de Trabajadores de México* (CTM); 14,88%, na *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC); e, 12,7% na *Confederación Regional Obrera Mexicana* (MÉXICO, 2017e). Como essas corporações possuem maior número de agremiações sindicais, seguem atuando nos órgãos do SAR, o que exclui a participação de outras representações e reforça o perfil corporativista e hegemônico do sistema.

Mencionamos como exemplo o caso da *Confederación de Trabajadores y Campesinos* (CTC), uma organização sindical regularmente registrada na STPS. Em 2008, a CTC postulou reclamação junto à Secretaria alegando preencher os requisitos legais para integrar a Assembleia Geral do INFONAVIT. Como prova, demonstrou, em uma planilha de dados própria, a relação de 179 sindicatos e 33 federações. Ainda assim, não integrou a Assembleia, uma vez que, como mencionado anteriormente, os registros oficiais são os da STPS, nos quais, no caso, constavam apenas 19 sindicatos e 13 federações coligadas e um total de 6.791 trabalhadores filiados.

²⁸¹ A Constituição Federal mexicana prevê que tantos os trabalhadores quanto os empresários tem direito de realizarem coligações em defesa de seus respectivos interesses, formando sindicatos e associações profissionais (art. 123).

²⁸² Os dados de 2018 da *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* indicam 49 coligações.

Na convocatória de 2008, as organizações com representação nacional aptas, nesta ordem, foram a *Confederación de Trabajadores de México*, com 608.010 (filiados); a *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos*, com 66.936 filiados; e a *Confederación Regional Obrera Mexicana*, com 29.196. A representação sindical ficou com a *Alianza Sindical Mexicana*, com 26.262. A *Confederación de Trabajadores y Campesinos* não logrou êxito na convocação. Para o período seguinte – 2014 a 2020 –, as organizações nacionais aptas²⁸³ foram novamente a *Confederación de Trabajadores de México*, a *Confederación Regional Obrera Mexicana* e a *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos*, nessa ordem. Mudou apenas a representação sindical, para o *Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social* e o *Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana* (MÉXICO, 2014b).

4.5.3 Sistema del Ahorro y Retiro – SAR: estrutura privatizada

Quando falamos em *ahorro y retiro*, referimo-nos não ao sistema completo de bem-estar social mexicano, mas a uma das dimensões desse sistema, que é o direito a aposentadorias e pensões, como informa a *Ley del Seguro Social* (MÉXICO, 1995a). O *Sistema de Ahorro para el Retiro* (SAR) é regulado pelas leis de Seguridade Social²⁸⁴, que preveem que as contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado sejam geridas por meio de contas individuais de propriedade dos trabalhadores, a fim de acumular saldos, que são aplicados para fins de bem-estar social (*previsión social*²⁸⁵) para pensões e respectivos complementos.

O SAR funciona com a participação das corporações obrero-patronal, de trabalhadores e empresários, na composição da CONSAR. Esta é composta por órgãos do governo mexicano: *Junta de Gobierno e Presidencia del Comité Consultivo y de Vigilancia* (MEXICO, 2014).

a) Junta de Gobierno da CONSAR

²⁸³ “*Personas designadas por las organizaciones nacionales de trabajadores y patronos, que fungirán como miembros de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, durante el periodo comprendido del 1 de mayo de 2014 al 30 de abril del año 2020.*” (RELACIÓN..., 2014, online).

²⁸⁴ Compreende o conjunto das leis que regem os sistemas de seguridade social e as respectivas instituições: “*leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*”; o sistema de bem-estar social, como um todo (MÉXICO, 2014, online).

²⁸⁵ Conforme artigo 3º, inciso X, da *Ley del Seguro Social* (MÉXICO, 1995).

A *Junta de Gobierno*, por sua vez, é integrada e presidida pela *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, pelo presidente da CONSAR, por dois vice-presidentes e por vocais²⁸⁶. Ela recebe os membros externos à Comissão, na qual a *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* e o IMMS são vocais. Dos cinco vocais designados pelo *secretario de Hacienda y Crédito Público* para representar a sociedade civil organizada na *Junta de Gobierno*, quatro representam as organizações nacionais de trabalhadores. Essas instituições estão elencadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Comitê Consultivo da Junta de Governo da CONSAR

Instituição/Entidade	Vagas
<i>Confederación de Trabajadores de México (CTM)</i>	3
<i>Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)</i>	1
<i>Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM)</i>	1
<i>Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)</i>	1
<i>Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)</i>	1
<i>Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO)</i>	1
<i>Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)</i>	1
<i>Asociación de Bancos de México (ABM)</i>	1
<i>Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)</i>	1
<i>Asociación Mexicana de Intermediarios (AMIB)</i>	1

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O sistema de Seguridade Social no México é definido como um direito dos trabalhadores que contam com um emprego formal, ou seja, acompanha o paradigma do emprego formal como condição de acessibilidade aos direitos sociais do trabalho. A responsabilidade tripartite alinha trabalhadores, empresários e Estado como atores centrais da Seguridade Social. No entanto, o Estado, além de promotor e organizador do sistema, é contribuinte solidário em diferentes prestações e ramos do seguro social. O caráter tripartite pode ser observado inclusive na composição dos órgãos do sistema.

²⁸⁶ *Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (MÉXICO, 1996).*

b) Comitê Consultivo e de Vigilância da CONSAR

O Comitê é composto por dezenove membros: seis representantes das organizações nacionais de trabalhadores; seis representantes das organizações patronais, o presidente da Comissão; e um representante de cada um dos seguintes entes públicos: *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*; *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*; *Instituto Mexicano del Seguro Social*; *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*; *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*; e *Banco de México*.

As organizações que representam um maior número de filiados, seja no setor operário, seja no patronal, são as designadas para representar a sociedade civil organizada na composição das instituições centrais da Seguridade Social (IMSS, INFONAVIT, CONSAR), por um período de seis anos (MÉXICO, 1995).

Quadro 12 – Comitê Consultivo e de Vigilância da CONSAR

Setor do Governo	Setor Operário	Setor Patronal
SHCP	CTM	CONCAMIN
IMSS	CTM	CONCANACO
ISSSTE	CTM	COPARMEX
INFONAVIT	FSTSE	ABM
Banco do México	CROC	AMIS
STPS	CROM	AMIB
CONSAR		

Fonte: México (2018).

Essa estrutura entrou em vigor em 2007, com a reforma da *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, e foi operacionalizada a partir do ano seguinte. Assim, de 2008 a 2014, estiveram à frente a *Confederación de Trabajadores de México*, *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos*, a *Confederación Regional Obrera Mexicana*, e a *Alianza Sindical Mexicana*, todas com mandato até 2014. Desse ano em diante, permaneceram as mesmas instituições, com exceção da *Alianza Sindical Mexicana*. Para o período de 2014 a 2020, entraram dois sindicatos: o *Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social* e o *Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana*.

4.5.4 AFORES e SIEFORES: A nova face da Previdência Social no México

As AFORES e as SIEFORES são instituições de crédito que participam dos *Sistemas del Ahorro y Retiro (SAR)*, responsáveis por administrar as contas individuais dos trabalhadores, ou seja, os recursos destinados a cobrir pensões e aposentadorias. As AFORES são fiscalizadas diretamente pela *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)*, que, como visto, segue o modelo de participação tripartite e tem atribuição de coordenação, regulação, supervisão e fiscalização do sistema.

Na estruturação do SAR, as AFORES e as SIEFORES ocupam o centro do sistema. Em termos de operacionalidade e gestão financeira, possuem atribuições específicas (funções diferenciadas) e materializam a conformação do núcleo privado da Previdência Social. Portanto, além do IMSS, do INFONAVIT e da CON SAR, também participam do *Sistema del Ahorro y Retiro* do México instituições de natureza privada: as AFORES e as SIEFORES.

As AFORES são instituições de crédito, com atribuição de administrar as contas individuais dos contribuintes da Seguridade Social (obrigatórios e voluntários), preparando-os para o investimento dos recursos dos trabalhadores no mercado de capitais. Operacionalmente, essas instituições canalizam os recursos recolhidos nas contas individuais em subcontas individuais e os repassam às *Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro*, as SIEFORES.

As SIEFORES, por sua vez, têm como objetivo investir os recursos dos segurados da Seguridade Social²⁸⁷, canalizados nas contas e subcontas individuais pelas SIEFORES. Necessariamente, as SIEFORES devem ser registradas como sociedades anônimas de capital variável e usar em sua denominação a expressão *Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro* ou a abreviação SIEFORE. Além das contribuições destinadas aos fundos de Seguridade Social, as SIEFORES podem ainda investir as contribuições voluntárias e complementares de aposentadoria recebidas de trabalhadores e empregadores, bem como outros recursos que possam ser depositados nas contas individuais.

²⁸⁷ As AFORES podem criar *Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro*, ou SIEFORES, responsáveis por investir os recursos dos trabalhadores no mercado de capitais. Enquanto as AFORES administram os fundos, as SIEFORES investem os recursos financeiros captados das contas individuais. Quando de sua criação, uma AFORE deve dispor de um capital mínimo, exigido para a abertura da administradora, que irá conformar o seu fundo de reserva especial. Como entidades administradoras, AFORES são obrigadas a constituir e manter uma reserva especial investida nas ações de cada uma das SIEFORES criadas (MÉXICO, 2014).

As funções específicas de coordenação, regulação, supervisão e fiscalização, tanto das administradoras, AFORES, quanto das sociedades de *inversión*, SIEFORES, são de competência da junta de governo da CONSAR. A junta é composta pelas corporações obrero-patronal, pelas confederações de trabalhadores e pelas corporações de empresários, ou seja, esses atores atuam também no sistema de aposentadoria privada.

A propriedade formal da conta é do segurado individual, que poderá escolher a AFORE de seu interesse ou trocar de AFORE, desde que dentro das condições inicialmente contratadas. Ele não pode intervir em decisões administrativas da CONSAR; sua participação está limitada às solicitações de consultas. O sistema de pensões vigente para os filiados ao IMSS está concentrado no controle privado em duas fases do processo de acumulação financeira: fase de acumulação dos fundos, por meio das AFORES e das SIEFORES, e fase de pagamento das pensões, pelas companhias de seguros. Um trabalhador do IMSS que percebe um, dois ou três salários mínimos deve contribuir por pelo menos 25 anos para obter rendimentos de 10,2%, 8,1%, 6,6%, respectivamente, para obter uma pensão mínima garantida, sendo que a diferença será financiada com recursos fiscais.

Em relação aos percentuais de recursos que as AFORES podem investir, há uma espécie de controle externo realizado pelo *Congreso de la Unión*, que pode determinar “*si procede aumentar o disminuir el porcentaje de recursos que puedan invertir las Sociedades de Inversión Especializadas*”²⁸⁸ *de Fondos para el Retiro en valores extranjero*”²⁸⁹ (MÉXICO, 2014a, online). Cada AFORE está vinculada a uma SIEFORE, um fundo de investimento no qual as AFORES investem os recursos dos trabalhadores para gerar rendimentos.

Atualmente, existem cinco tipos básicos de SIEFORES, classificados de acordo com a idade de cada trabalhador: SB0 e SB1 destinam-se a pessoas com 60 anos ou mais; SB2, para pessoas entre 46 e 59 anos (concentra maior valor de contribuições); SB3, para pessoas entre 37 e 45 anos; e SB4, para pessoas com 36 anos ou menos. O risco do investimento das

²⁸⁸ “*Las sociedades de inversión deberán contar con un comité de inversión que tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión*” (MÉXICO, 2014, online).

²⁸⁹ Os países elegíveis para investimento são aqueles cujas autoridades reguladoras e de supervisão dos mercados financeiros pertencem à comissão técnica da Organização Internacional das Comissões de Valores (IOSCO), à União Europeia ou aos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o qual o México mantém tratados de livre comércio (AIOS, 2017). Cada Sociedade de Investimento, ao investir nesses títulos, deve detalhadamente informar à CONSAR os países e a moeda em que os títulos adquiridos foram emitidos, bem como uma análise detalhada do efeito desses investimentos nos retornos das empresas investidoras (MÉXICO, 2014).

poupanças é computado com base no tempo que falta para a aposentadoria; por isso o esquema de divisão em faixas etárias.

Quadro 13 – Recursos acumulados – SIEFORES



Fonte: México (2019a).

a) As AFORES e os grupos de poder econômico do México

AFORES e SIEFORES são pessoas jurídicas de direito privado. Apenas a PensionISSSTE é de natureza pública. As demais, quando mexicanas, estão vinculadas aos grupos de poder econômico do país, assim como as empresas de investimentos. O Quadro 14 traz a relação das AFORES e seus respectivos proprietários, incluídos no rol das pessoas mais ricas do México (DOLAN; KROLL, 2017).

Quadro 14 – Vínculo empresarial das AFORES

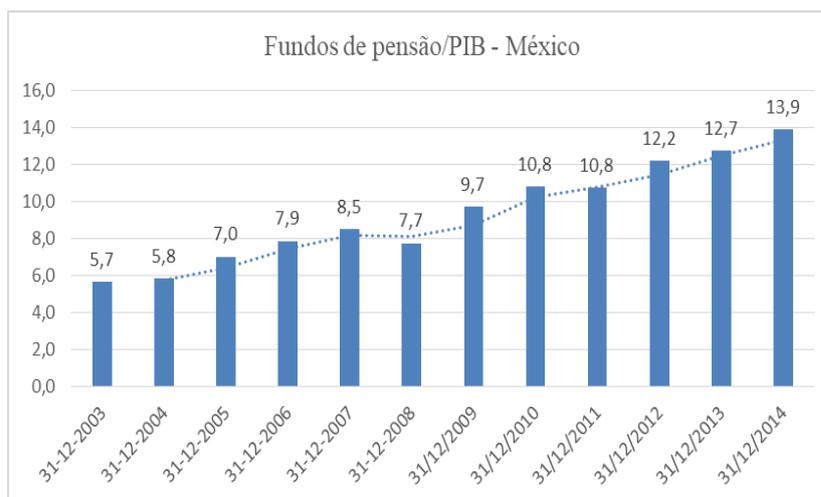
Afores	Empresário vinculado
Azteca	Ricardo Salinas
Inbursa	Carlos Slim
Invercap	Chilena
Coppel	Luis Coppel Rivas
Principal	Alberto Bailleres
PensionISSSTE	Governo mexicano
Profuturo	Alberto Bailleres
SURA	Colombiana
Citibanamex	Citigroup - empresa americana
XXI Banorte	Roberto González Barrera

Fonte: México (2019a).

b) Mercadorização da Previdência Social em números

Desde que foi criado o sistema de contas individuais, as AFORES mantêm uma curva ascendente. No período de 2005 a 2014, em termos percentuais, os investimentos das contas individuais passaram de 7% para 13,9% do PIB mexicano.

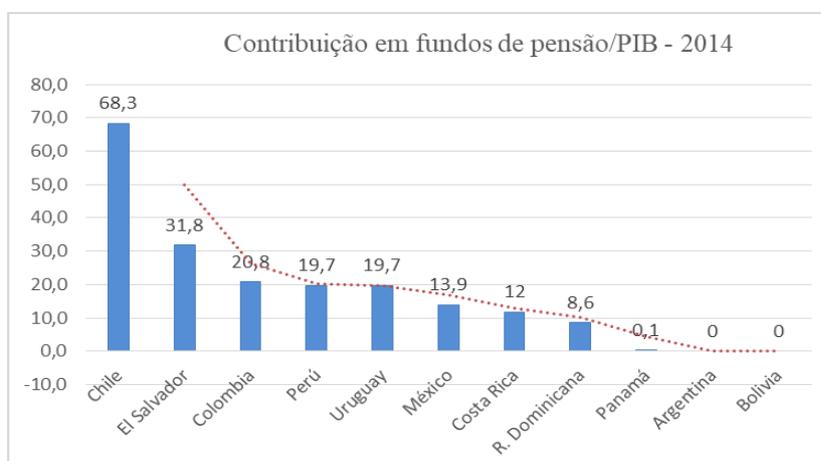
Gráfico 7 – Contribuição dos fundos de pensão/PIB/México



Fonte: Elaborado pela autora com dados de AIOS (2014).

Dados prognósticos indicam que, em 2020, os investimentos em previdência privada chegarão a pelo menos 45% e, em 2030, 60%. Valores semelhantes já foram alcançados em 2014 pelo Chile (68,3%), por El Salvador (31,8%) e pela Colômbia (20,8%) (AIOS, 2014).

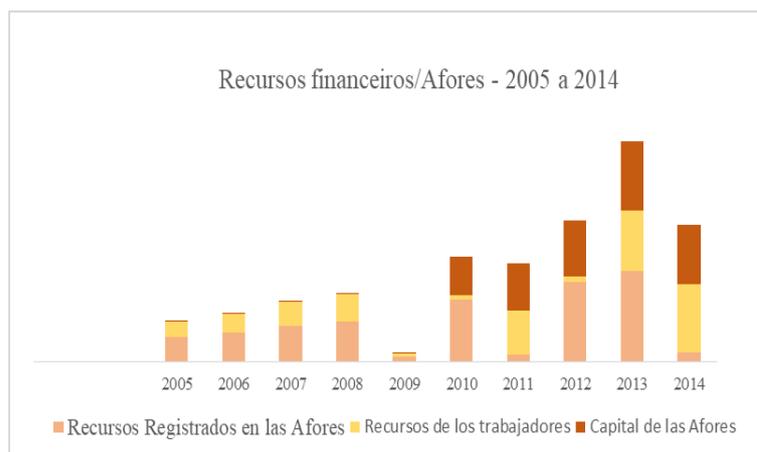
Gráfico 8 – Fundos de Pensão/PIB/grupo latino-americano



Fonte: Elaborado pela autora com dados de AIOS (2014).

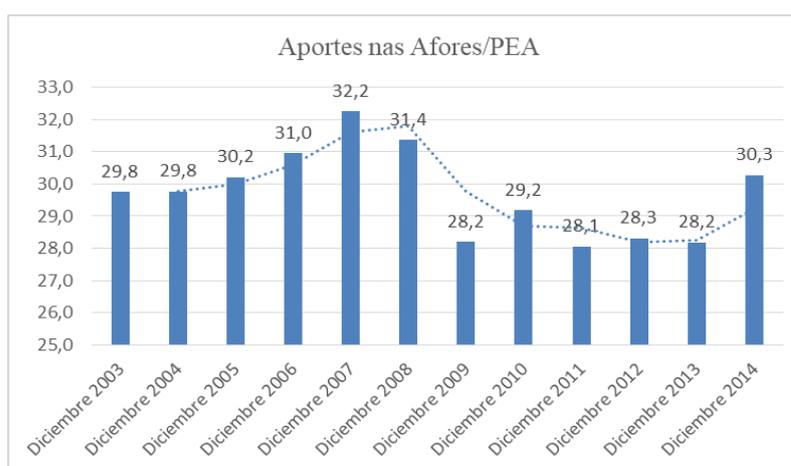
O mercado financeiro está submetido aos riscos da financeirização. A redução das contribuições em 2009 é um fato a ser investigado à parte (é possível que seja consequência da crise financeira de 2008, do desemprego, entre outros fatores). De 2010 para 2014, houve crescimento expressivo no capital privado das AFORES.

Gráfico 9 – Recursos financeiros/AFORES



A pensão depende do que o segurado acumulou em sua vida laboral. As receitas provenientes das comissões cobradas pelas AFORES, de acordo com a AIOS, são as mais altas da América Latina.

Gráfico 10 – Participação das AFORES/PEA



Segundo a AIOS (2014), no México, apenas 30,9% da população economicamente ativa contribui para os sistemas de pensão. Pelo menos 60% dos trabalhadores se encontram na

informalidade e, além disso, há pouca contribuição do trabalhador independente²⁹⁰. Em regra, os trabalhadores de baixa renda não economizam para a aposentadoria compulsória ou voluntária, já que poupar para a aposentadoria não é visto como uma prioridade; há ainda falta de conhecimento sobre o Sistema de Poupança Reformada (SAR).

Minsky (1996) afirma que, ainda na década de 1990, já se discutia sobre o papel dos fundos de pensão – *money managers* – nas mudanças nos sistemas de governança corporativa na América e sobre o potencial dessas instituições para desencadear um novo modelo de capitalismo nos Estados Unidos, o *investor capitalism*²⁹¹. Segundo o autor, ao manter um padrão de acionista ativo nos mercados de capitais, os fundos de pensão também contribuem com o aperfeiçoamento das estruturas de governança²⁹², o que sucedeu nos Estados Unidos e no Reino Unido. No mesmo período, países de controle interno, como Alemanha e Japão²⁹³, teriam sofrido pressões para desregulamentar os fundos de pensão e permitir maior participação de firmas estrangeiras na gestão de fundos (RABELO; SILVEIRA, 1999). Nos anos seguintes, o Japão adotaria um modelo menos hierárquico e rígido de governança corporativa, passando a enxergar o trabalhador como um ativo de longo prazo.

A década de 1990 foi marcada por um intenso processo de desregulamentação da economia japonesa (flexibilização da economia); quando foi criada uma agência exclusiva para regulação dos serviços financeiros, a *Financial Services Agency (FSA)*. Barreiras para fusões e aquisições foram removidas, por exemplo, e houve a revogação da lei que proibia a formação de *holding companies*. Além disso, houve o enfraquecimento dos laços de ações cruzadas

²⁹⁰ Segundo a CONSAR (MÉXICO, 2019a), os trabalhadores independentes são todos aqueles que trabalham em um negócio próprio; são donos do bem ou produto que fazem ou vendem; decidem como e onde promover seus produtos ou serviços. Exemplo desse tipo de trabalhadores são microempresários, artesãos, encanadores, empregados domésticos, eletricitas, taxistas, mas também advogados, contadores, médicos, psicólogos e arquitetos, que trabalham por conta própria. Sua renda tende a ser mais instável do que a dos trabalhadores assalariados. Além disso, a falta de educação financeira e a preferência por investimentos de curto prazo, entre outros fatores, impedem que eles tomem controle do planejamento financeiro de longo prazo. Entre as dificuldades em abrir uma conta *AFORE* como independente, estão as seguintes: a baixa promoção do *AFORE* (os agentes não conseguem motivar o trabalhador para integrar o sistema); a baixa difusão dos benefícios do *AFORE*; o desconhecimento sobre os benefícios de uma conta individual; a desconfiança; a falta de cultura em relação à importância da poupança como mecanismo de segurança social.

²⁹¹ Para Minsky (1996), estaríamos diante de uma nova fase do capitalismo, um novo estágio no que diz respeito às relações financeiras, intermediadas por um “gestor de dinheiro”, por exemplo, os fundos de pensão.

²⁹² A governança externa mede as características de finanças corporativas e a estrutura de propriedade. A governança interna enfatiza o grau de separação entre proprietários e gestores, enquanto a arquitetura organizacional diz respeito às características do sistema de emprego e ao grau de descentralização dentro da organização (GUIMARÃES *et al.*, 2016).

²⁹³ No Japão, a organização empresarial, é caracterizada pela formação de grandes conglomerados e pelo vínculo das empresas pela posse de ações cruzadas. Essa forma de organização tem origem nos grupos familiares no século XIX e foi desmontada pela ocupação norte-americana, mas se restabeleceu, sob novas bases, no pós-guerra. A proximidade das firmas com os bancos teria favorecido os investimentos. Além da cooperação técnica, há desenvolvimento do produto e pesquisa e desenvolvimento entre as firmas (COATES, 2000).

envolvendo os bancos, que reduziram significativamente a participação no *board* de direção das empresas (RABELO; SILVEIRA, 1999).

c) O sindicalismo mexicano e o poder político

Aguillar García (2010) agrupa o sindicalismo mexicano em cinco correntes ou expressões do poder político. No setor privado, a CTM é a central predominante; no setor público, a *Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos* (FEDESSP). A CTM, por exemplo, é uma central cuja história se vincula ao poder político no México. Primeiro, ligou-se abertamente ao PRI; entre 2000 e 2010, apoiou o Governo Federal (PAN) e os projetos econômicos e políticos do governo. Nesse sentido, reforça o autor, a CTM colabora e apoia os projetos políticos de governo, em regra, sem impor resistências às medidas neoliberais, aceitando as condições econômicas e sociais derivadas do modelo econômico neoliberal no México.

A segunda corrente refere-se ao sindicalismo exercido pelos funcionários públicos, de corte corporativista, como a *Federación Democrática de Sindicatos del Sector Público* (FEDESP). A terceira corrente sindical é a *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT), criada em 1997 depois de uma ruptura entre a *Central de Trabajadores* (CT), os líderes da FESEBS e outros sindicatos. Não possui registro sindical na DGRA/STPS e, por isso, não aparece na lista da STPS como central sindical; possui pouquíssima representação no Congresso Federal, mas tem estabelecido alianças políticas com PRI e PRD; ficou enfraquecida com a saída do ISSST em 2010.

A quarta corrente é a *Frente Sindical Mexicano* (FSM), também sem registro na STPS. A principal organização da FSM é o *Sindicato Mexicano de Electricistas* (SME), que, entre 1989 e 2010, manteve uma corrente sindical explicitamente crítica em relação à política laboral, sindical e de Seguridade Social. Foi praticamente liquidado pelo governo de Felipe Calderón, que, em 2009, decretou a extinção da empresa *Luz y Fuerza del Centro*.

A quinta corrente é a *Alianza Sindical Mexicana* (ASM), constituída entre 2000 e 2006, mesclando duas correntes: ex-integrantes da CROC e outras centrais corporativas e ex-integrantes da antiga *Federación de Sindicatos Independientes de Nuevo León*, conhecidos

como “Sindicatos Blancos²⁹⁴”. A ASM compôs a Assembleia do INFONAVIT no período de 2008 a 2014. Acredita-se que a *Alianza* seja um projeto mais eleitoral do que laboral (AGUILLAR GARCÍA, 2010).

4.6 Considerações

Utilizamos a expressão mercadorização como um conceito próprio dos regimes liberais de bem-estar social da Europa, em comparação com incidência, na década de 1990, na América Latina, de diferentes regimes ou economias de bem-estar social. Assim, acreditamos que seja apropriado o emprego da expressão, como ressignificação das propostas de modificação dos regimes de Previdência Social na região, de meados da década de 1990, com a introdução das reformas neoliberais e a modificação do contexto dos beneficiários da seguridade social, desde a nova estrutura institucional.

Para a América Latina, a década de 1990 representa um período de mudanças em vários setores. Nesta pesquisa, enfatizamos as mudanças desencadeadas pelos processos de privatização, balizadas por organismos internacionais, principalmente pelo FMI e pelo Banco Mundial, que afetaram sobremaneira os sistemas previdenciários latino-americanos.

Os sistemas de Seguridade Social foram substancialmente modificados com o novo modelo de política de bem-estar social, principalmente nos arranjos institucionais da Previdência Social, no grau ou no alcance de cobertura, bem como na natureza das instituições envolvidas no processo, estabelecendo-se um modelo de gestão do Estado e com as instituições privadas de previdência.

As medidas adotadas com as reformas do sistema mexicano foram fundamentadas, basicamente, na necessidade de viabilidade financeira do sistema, sob as alegações de que, da forma como estava desenhado, baseado em benefícios definidos, seria insustentável manter a Seguridade Social do país, especialmente diante das dinâmicas das transições demográficas. Para o governo, o objetivo das mudanças foi garantir a solidariedade do sistema por meio de uma pensão mínima e com cota social financiada pela tributação geral do Estado. O sistema previdenciário, que já era deficitário em termos de cobertura, ficou ainda mais restrito.

²⁹⁴ “*En estas condiciones se han desarrollado los contratos colectivos de protección patronal, que son simulaciones contractuales a petición de los empresarios y otorgados por ‘sindicatos’ que no responden a los intereses de los trabajadores*” (BOUZAS ORTIZ, 2009, p. 32).

Enquanto o México privatizava o seu sistema previdenciário, o Brasil manteve o sistema tradicional.

O giro da seguridade social no Brasil ocorreu em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que dedicou um capítulo extenso ao bem-estar social (artigos 194 a 204). Na estrutura da Seguridade Social, manteve-se o custeio tripartite – União, Estados, Municípios e Distrito Federal; e Trabalhadores e Empregadores. Passou-se de uma fase de previdência social para um contexto mais amplo de Seguridade Social.

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo recomeço (*new begining*), agora amparada pelo Estado Democrático de Direitos, com foco na cidadania substantiva, na realização material dos direitos sociais e, portanto, com possibilidade de conformar o agente participativo, sob o ponto de vista das capacidades e das oportunidades sociais conquistadas pela cidadania material ou substantiva. Com a CF/1988, os discursos sobre os direitos sociais avançaram para uma ideia de equidade social.

No Preâmbulo da Constituição de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direitos, o Estado se coloca como responsável pela garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista desprovida de preconceitos. Iniciou-se a era da Constituição Cidadã, ao tempo em que o Brasil passou a garantir o acesso à proteção social não apenas aos trabalhadores, mas a quem dela necessitasse. Foi um avanço para o campo formal dos direitos sociais, fundado no princípio da universalidade.

As primeiras reformas da estrutura da Previdência Social no Brasil introduziram mudanças em seus fatores internos de correção e também a possibilidade de adesão dos servidores públicos ao um sistema de previdência complementar, o que favoreceu o incremento das aposentadorias dos servidores públicos federais. As medidas introduziram marcos normativos importantes para um possível processo de privatização da Previdência Social no país, por exemplo, a criação das agências públicas de previdência privada. Outro ponto-chave da primeira reforma foi a fixação do tipo de benefício a ser instituído na previdência complementar – o benefício de contribuição definida, apesar da forte oposição da esquerda parlamentar, que pugnava pelo modelo de benefício definido. Esses pontos foram fundamentais para fixar os primeiros elementos de um possível processo de privatização da previdência social brasileira. Nas reformas de 1998 e de 2003, pouco se falou em termos de cobertura e alcance da previdência social à população marginada e do déficit de bem-estar social.

Assim, se por um lado, para o Banco Mundial (1994), a previdência privada poderia resolver o problema de cobertura previdenciária, com a possibilidade de expandir gradualmente a cobertura do pilar público aos pobres, mesmo que sobre um pretexto modesto de redistribuição, não foi possível atender a essa diretriz em países que têm cuja maioria dos trabalhadores está fora do guarda-chuva de proteção social. E aqui não falamos apenas em *déficit* previdenciário, mas social, como um todo.

Ao mesmo tempo em que a previdência privada foi colocada como mecanismo de satisfação das necessidades de economia ou de renda dos trabalhadores a partir da gestão privada, na prática ela representou um maior distanciamento da população pobre e desempregada com a política pública.

5 POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

5.1 Como promover a geração de emprego, trabalho e renda

As políticas de emprego compreendem um conjunto amplo de medidas e instrumentos que se aplicam nos âmbitos econômico, social e institucional e incidem no nível e na qualidade de emprego. O objetivo dessas políticas é atuar sobre a demanda de trabalho, considerando aspectos macroeconômicos de natureza fiscal, monetária, de preços e renda, desenvolvimento tecnológico, P&D, desenvolvimento regional/local e o marco regulatório vigente no mercado de trabalho. No lado da oferta, essas políticas influem sobre as tendências demográficas e os comportamentos sociais, que, por sua vez, são influenciadas pelo capital humano – educação, saúde e proteção social (CEPAL, 2005).

As políticas de emprego têm por objetivo aliviar a situação de pobreza e diminuir as tensões existentes no mercado de trabalho mediante a aplicação de diversos instrumentos, como as políticas passivas e ativas. Políticas de emprego podem reduzir “as chamadas imperfeições ou limitações na coordenação entre empregadores e trabalhadores” (MARINHO *et al*, 2010, p. 27). Enquanto as políticas passivas atuam na proteção do trabalhador ante uma ausência imediata de trabalho, as políticas ativas compreendem a um conjunto de ações destinadas a facilitar a procura de emprego e melhorar o preparo e o aperfeiçoamento técnico-profissional do trabalhador. Na América Latina e no Caribe, entre as políticas de mercado de trabalho, as políticas de geração de emprego, trabalho e renda têm privilegiado a criação de emprego a partir da concessão de crédito a empreendedores, população de baixa renda e setores emergentes ou em expansão (CEPAL, 2005). Muito embora essa distinção do campo das políticas públicas seja um referencial para a formulação de programas e demandas correlatas, quando o Banco Mundial introduziu as ideias de microfinanças para os países em desenvolvimento, o fez com foco nos pobres como público-alvo e, ao mesmo tempo, com base no potencial de empreendedorismo desse público. Tal experiência teria sido implementada por Yunus, em 1976, em Bangladesh, com empréstimos pessoais de 27 dólares, levando à criação de um banco social, o Banco Grameen (YUNUS, 2010a), ou negócio social, assim denominado posteriormente (YUNUS, 2010b). A pobreza foi colocada como objeto central dos programas, o que exigiu a articulação de outros campos ou áreas das políticas públicas: políticas de

emprego, mercado de trabalho e sociais. Com isso, as políticas de emprego e de mercado, em uma aproximação efetiva com as políticas sociais (direitos sociais do trabalhador), dão ensejo a programas não apenas articulados, mas integrados (fundidos) a partir dos seus objetos, caso dos programas de microcrédito, assentados em gerar emprego, trabalho e renda. Tais programas, além de atuar no desenvolvimento econômico, buscam atenuar as consequências do subemprego e do desemprego estrutural, com a finalidade precípua de corrigir os problemas estruturais decorrentes da pobreza: escassez de capital e desemprego.

Para o mundo do trabalho vale a máxima de que o tipo de emprego que buscamos gerar é determinante para as orientações e para o alcance do desenho global da política social que pretendemos aplicar. E a natureza do emprego constitui a pedra de toque do problema de articulação de políticas econômicas e políticas sociais. Para o autor, uma estratégia de crescimento fundada na geração de empregos de baixa qualidade e produtividade amplia a precarização e a flexibilização laboral e diminui as exigências quanto à educação e à formação de capital humano.

5.2 Programas de microcrédito e discursividades institucionais

Um conceito e arranjo prévio das microfinanças como política de desenvolvimento foi estabelecido, em junho de 2004, pelo Grupo dos Oito (G8), que aprovou os *Princípios Fundamentais das microfinanças*, em Sea Island, Georgia, EUA. Três pontos centrais puderam ser observados na formulação de um conceito que se adequasse ao contexto das políticas neoliberais em andamento na América Latina: a) pobreza como público-alvo; b) reforço e/ou criação de uma rede institucional específica para o setor; e c) integração dessa rede ao sistema financeiro do país para ter sucesso – “[...] *las microfinanzas podrán alcanzar su máximo potencial solamente si son integradas al sistema financiero formal de un país [...]*” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 3).

Microfinança consiste em um mecanismo de acesso a serviços financeiros destinados a pessoas de baixa renda, geralmente excluídas dos serviços financeiros tradicionais. As microfinanças surgem como solução para os planos de financiamentos sustentáveis em longo prazo, tendo em vista um perfil específico de público ou clientela. Como bem apontam Barone e Sader (2008), não há um consenso sobre os conceitos de microfinanças e de microcrédito. As microfinanças são definidas como a concessão de serviços financeiros, como “crédito,

poupança e seguros, a microempreendedores e famílias de baixa renda” (BARRETTO; GOMES; DZARS, 2002, p. 127). Do setor de microfinanças, destacamos o microcrédito produtivo, empréstimos de pequenos valores destinados aos pequenos empreendedores informais e às microempresas que não dispõem de acesso ao sistema de crédito tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. A finalidade é apoiar negócios de pequeno porte gerenciados por pessoas de baixa renda. O microcrédito define-se como pequenos empréstimos voltados à população muito pobre, para que trabalhe por conta própria a fim gerar renda para seu sustento e de suas famílias (SRINIVAS, 2009).

O microcrédito produtivo é destinado à produção, o que engloba capital de giro e investimento, portanto, não se destina ao consumo de bens e serviços. Surge como uma necessidade de destinar crédito para o setor informal da economia. Outra classificação do microcrédito tem a ver com a metodologia adotada. Será considerado produtivo orientado quando, além de ser um crédito produtivo popular, ou seja, focado no financiamento de microempreendedores de baixa renda, destinado à aplicação em sua atividade profissional (ALVES; SOARES, 2004; BARRETO; GOMES; DZARS, 2002), for intermediado por um especialista ou agente de crédito. Essa pessoa é treinada para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre planejamento do negócio para definição das necessidades de crédito e gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento.

A Conferência Global do Microcrédito, de 1997, manteve uma definição de microcrédito produtivo alinhada à proposta desenvolvida por Yunus, em Bangladesh, ainda em 1976, cuja metodologia de banco social focava nas pessoas mais pobres ou muito pobres e sem acesso ao crédito tradicional. Assim, a partir de 1997, os programas de concessão de pequenos créditos passaram a ser destinados aos mais necessitados, para que estes pudessem colocar em marcha pequenos negócios para a geração de renda e melhorar o seu padrão de vida e o de suas famílias.

Em 2002, o conceito de microcrédito foi mais uma vez reformulado e passou a uma definição mais abrangente de destinatários – “pessoas pobres” –, mostrando uma possível solução para a exclusão social de modo geral. Também foi introduzido o conceito de garantia – o aval solidário. Às medidas financeiras somaram-se ideias de capacitação e profissionalização – apoio técnico e formação –; na finalidade, houve uma especialização do crédito – gerar renda, fomentar o empreendimento produtivo e o autoemprego. Quanto ao objeto, manteve-se o foco em pequenos valores/montante:

Pequenos créditos destinados a pessoas pobres para projetos de autoemprego geradores de renda. Estas pessoas não dispõem de garantias habituais (patrimônio, rendas, aval), e se substituem por medidas de formação, apoio técnico, empréstimos grupais e apoio a entidades sociais (MICROCREDIT SUMMIT, 2002, online).

O microcrédito é o crédito de pequena monta ou valor, concedido a pessoas com baixos recursos e/ou em estado de marginalização, destinado ao desenvolvimento de microempresas e à promoção de atividades produtivas (MICROCREDIT SUMMIT, 2002). Segue critérios quanto aos destinatários, ao objeto e aos objetivos, o que conforma uma metodologia própria.

A ênfase na organização e na institucionalização da rede de microfinança para o microcrédito produtivo já havia sido prescrita, em 1991, pelo Banco Mundial, que estabeleceu pré-condições de avanço social e econômico para os países em desenvolvimento, numa perspectiva de inclusão social a partir da inclusão financeira. Os pontos acordados foram: a) investir no ser humano; b) proporcionar um ambiente favorável ao empreendedorismo; c) integrar as economias nacionais com a dinâmica mundial; e d) garantir a estabilidade macroeconômica (VON PISCHKE, 1991).

Esses quatro caminhos, no entanto, exigiram um processo de institucionalização diferenciada, que rompesse os entraves estruturais da economia e que desse conta do contundente processo de liberalização econômica em andamento, com mais eficiência e maior cobertura para os setores desfavorecidos, como o setor informal da economia e do trabalho. Em outras palavras, os discursos, basicamente, reproduziam a ideia de mudança institucional no âmbito dos setores econômico e social como estratégia de alavancar uma mudança estrutural fundada na mudança da produtiva. Como já havia sido observado por Yunus (2010a), no projeto piloto de microcrédito por ele aplicado em Bangladesh, na Ásia, em 1976, o problema da pobreza não era resultado de uma falta de inteligência das pessoas pobres, tampouco decorreria de uma vocação pelo não trabalho; era, em síntese, um problema estrutural, de falta de capital.

Os discursos de inclusão social a partir da inclusão financeira orientaram os governos e seus programas nas décadas seguintes. Com ressalva para que os mecanismos de microcrédito produtivo não se tornassem meras ferramentas de transferência de recursos, o que descaracterizaria as propostas dos programas:

*[...] un mundo en el que los pobres de cualquier lugar disfruten de acceso permanente a una amplia gama de servicios financieros prestados por distintos tipos de instituciones a través de diferentes **mecanismos adecuados** [...]. Para mejorar sus vidas, los clientes de escasos recursos necesitan servicios financieros que tengan en cuenta sus necesidades más allá del crédito a la microempresa y que incluyan servicios de depósito,*

transferencias, pagos y seguros. Sin embargo, es posible que los servicios financieros no sean ni la mejor ni la única solución para todos los pobres. Los indigentes necesitan con frecuencia otras intervenciones de desarrollo, como programas de protección y seguridad social (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 8, grifo nosso).

Dessa forma, se por um lado as microfinanças, em específico o microcrédito produtivo, eram apontadas como mecanismos/ferramentas capazes de melhorar a qualidade de vida da população pobre, o Banco Mundial (2006, p. 34) também alertava sobre as limitações dessa população para absorver dívidas e por não possuir condições de pagar os empréstimos: “*es posible que el microcrédito no sea apropiado para todas las situaciones (p. ej., en el reasentamiento de refugiados)*”.

Em outras palavras, a lógica era e sempre foi que o microcrédito não deveria e não deve ser “*simplemente como un mecanismo de transferencia de recursos para grupos de alto riesgo*”. Já que, para situações de alto risco, outros métodos podem ser mais eficazes. Até porque, como reforça o *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), “*la amplia experiencia con el microcrédito ha demostrado que éste frecuentemente no llega a los más pobres*” Banco Mundial (2006, p. 34).

5.2.1 O microcrédito na América Latina

A expansão do microcrédito na América Latina e no Caribe é evidente. Entre 2001 e 2012, o setor de microfinanças na região experimentou aumento substancial²⁹⁵. Em 2001, eram 1,8 milhão de pessoas/ano atendidas; já eram 20,09 milhões/ano em 2012. O número de instituições atuantes saltou de 336 em 2005 – Ano Internacional do Microcrédito – para 1094 em 2012, computando 25 países.

Na região, a maioria dos tomadores de microcrédito (66%) e da carteira (85%) são clientes de instituições reguladas. O tamanho da carteira de microcrédito comparado ao PIB e

²⁹⁵ O aumento da base de clientes das carteiras de microcrédito entre 2011 e 2012 está relacionado com a melhora da qualidade da informação sobre os produtos ofertados. Além da publicidade, a oferta do microcrédito como uma categoria desvinculada dos demais produtos bancarizados, ou seja, do crédito tradicional, e a transparência da gestão do risco de crédito por tipo institucional são fatores que devem ser considerados na ampliação das carteiras no período (TRUJILLO, 2013). Os riscos específicos ao setor de microfinanças decorrem da carteira ou portfólio de clientes, da propriedade do negócio e da forma de governança; do modelo de gestão; e das novas atividades ou negócios (“*nem industry*”) que surgem e incorporam novas demandas ao setor de microfinanças (LEDGERWOOD, 2000).

ao tamanho do sistema financeiro indica a importância relativa desse mercado na América Latina. Por exemplo, as carteiras de microcrédito na Bolívia e em El Salvador representam mais de 13% e 7% do PIB, respectivamente (TRUJILLO, 2013).

Na região, a taxa de juros média é de 28% no setor de microcrédito produtivo, mas há grandes variações de país para país e por tipo de instituição. Isso significa que bancos, cooperativas e ONGs, entre outras figuras jurídicas possíveis do setor de microfinanças, adotam políticas de microcrédito distintas, com grande coeficiente de heterogeneidade para o setor de microcrédito, em específico, e para a região, afetando o alcance dos programas ao público-alvo (TRUJILLO, 2013).

Até o ano de 2012, em termos comparativos, o México possuía a maior concentração de clientes de microcrédito, apesar de não encabeçar o maior número de instituições atuantes no país (96), seguido da Colômbia (129), do Peru (145) e do Brasil (85) (TRUJILLO, 2013).

Tabela 6 – Concentração de clientes de microcrédito/ALC

PAÍS	Total de Instituições	Total de clientes
Mexico	96	5.630.677
Colombia	129	3.233.787
Peru	145	2.839.649
Brasil	85	2.621.358
Equador	132	1.219.794
Bolivia	63	1.123.926
Chile	34	950.358
Guatemala	45	471.306
Paraguai	12	353.766
Republica Dominicana	47	353.692
Nicarágua	34	347.450
El Salvador	93	309.487
Honduras	30	203.902
Haiti	85	183.597
Costa Rica	17	58.905
Venezuela	1	44.874
Argentina	14	38.893
Panamá	7	35.886
Jamaica	8	30.818
Uruguai	7	23.129
Suriname	3	6.557
Belize	2	5.643
Guiana	2	2.478
Antigua e Barbuda	1	328
Saint Kitts e Nevis	2	268
Total	1094	20.090.528

Fonte: Trujillo (2013, p. 11).

No México, na concepção das microfinanças como suporte e mecanismo de superação da pobreza e da informalidade, há ainda um importante espaço para as políticas públicas atuarem no processo de democratização financeira. Apesar de possuir uma carteira expressiva de clientes, o país possui a menor média de crédito por pessoa/ano, o que, segundo Trujillo (2013), pode ser explicado pelos baixos valores de créditos concedidos por clientes e pela metodologia adotada: em 2013, a média chegou a 364 dólares/pessoa, enquanto o Brasil atingiu, no mesmo ano, a média de 3.403 dólares por pessoa (TRUJILLO, 2013).

No tocante à metodologia, como afirmado anteriormente, as microempresas demonstram dificuldades de acesso ao crédito bancário tradicional, por razões múltiplas: falta de garantia real; dificuldade para demonstrar renda; falta de histórico creditício ou

histórico creditício pouco consistente. Pelo menos 38,5 milhões de pessoas adultas no México não têm acesso aos serviços bancários tradicionais (MÉXICO, 2012b). Há, ainda, o desconhecimento ou certa aversão ao risco do mercado. Em contrapartida, esses pontos deficitários podem ser supridos pelo microcrédito que, em tese, adota metodologia especializada para o “crédito estratégico”. No entanto, a oferta de créditos para incrementar a produtividade das microempresas é limitada, o que demonstra as falhas do mercado de microfinanças no país. Ademais, as microempresas informais no México são vistas como negócios informais e, portanto, não atendem aos requisitos de acesso a qualquer modalidade de microcrédito (MÉXICO, 2016).

Com base em três indicadores para o setor de microcrédito – alcance, eficiência e transparência na concessão de empréstimos para população de baixa renda –, em 2013, o FOMIN publicou a relação das “vinte melhores instituições de microfinanças na América Latina e Caribe”. Bolívia, Equador e Colômbia despontaram em termos de alcance, eficiência e transparência na concessão de empréstimos para população de baixa renda. As instituições bolivianas foram indicadas como as de melhor metodologia de atendimento, observados os parâmetros que mencionamos acima. O Brasil não apareceu no *ranking*, e o México ficou ao final da lista (Quadro 15) (TRUJILLO, 2013).

Quadro 15 – Ranking das instituições de microfinanças na América Latina e Caribe

Instituição	País	Produto oferecido
Banco FIE Bolivia	Bolívia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Fundación Espoir Equador	Equador	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Banco WWB	Colômbia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Banco Sol	Bolívia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Pro Mujer-Bolívia	Bolívia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
CRECER	Bolívia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Banco Caja Social	Colômbia	Crédito para consumo (+50% da carteira de crédito)
FONDESOL	Guatemala	Somente microcrédito
PRODEM FFP	Bolívia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
FODEMI	Equador	Somente microcrédito
Banco Solidario	Equador	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Banco ADOPEM	Rep. Dominicana	Microcrédito (+ 50% da carteira)
COOPROGRESO	Equador	Crédito para consumo (+50% da carteira de crédito)
Fundación Delamujer	Colômbia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
COAC Jardim Azuayo	Equador	Crédito para consumo (+50% da carteira de crédito)
EcoFuturo FFP	Bolívia	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Banco COOPNACIONAL	Equador	Microcrédito (+ 50% da carteira)
ENLACE	El Salvador	Microcrédito (+ 50% da carteira)
CAME	México	Microcrédito (+ 50% da carteira)
Con Ser Tu Amigo	México	Somente microcrédito

Fonte: Trujillo (2013).

Apesar do contínuo crescimento do microcrédito na maioria dos países da América Latina e do Caribe, ainda há uma população considerável sem acesso a ele. Para o setor

informal, por exemplo, a proporção de clientes atendidos varia muito. Em países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá e Uruguai, a proporção é inferior a 5%. Em outros países, como Bolívia, Chile, Equador e Peru, essa proporção é superior a 19% (TRUJILLO, 2013).

5.3 Microcrédito no Brasil e no México e fundos de custeio

Modelos de integração de ideias em políticas públicas podem ser observadas nos programas de microcrédito produtivo. O *Programa Nacional de Microfinanças* (PRONAFIM), no México, atua no fomento ao microcrédito produtivo a partir de dois fideicomissos diferenciados, O FINAFIM e o FOMMUR. No Brasil, o Fundo de Amparo ao Trabalhador integra programas com público-alvo e objetivos distintos: o Programa Nacional do Seguro Desemprego, o Abono-Salarial e, as políticas de desenvolvimento, como o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Tais programas se estruturam a partir das políticas ativas de emprego e consolidam programas específicos de desenvolvimento econômico e social²⁹⁶ que se aplicam como alternativas ao problema da informalidade.

A informalidade é a chave de intervenção dos programas de microcrédito – PRONAFIM (México), PROGER e PNMPO (Brasil) –, os quais destinam, em seus arranjos, instrumentos específicos para o setor informal vinculado exclusivamente à unidade econômica; isto é, nem toda parcela da informalidade é alcançada por esses programas. Em que pese os programas especificarem questões de pobreza e desemprego, a ideia é a inclusão financeira.

Desde a trajetória histórica do microcrédito produtivo na América Latina, em especial, no Brasil e no México, onde temos uma maturação do campo teórico sobre microfinanças e políticas de superação da pobreza, foram formulados programas específicos com a finalidade de democratização do crédito. Entre 2001 e 2007, o PRONAFIM manteve o objetivo principal de estabelecer um setor de microfinanças para que as pessoas de baixa renda, que tivessem uma iniciativa produtiva, pudessem melhorar sua condição de vida mediante a operação de pequenos projetos produtivos. A partir de 2008, o programa passou a apoiar, com acesso a

²⁹⁶No México, o *Programa de Apoyo al Empleo*, de competência da *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, tem como estratégias, entre outras, a capacitação para o autoemprego, a capacitação produtiva, o apoio a *projectos de inversión productiva*, conjugando orientação sobre capacitação, perspectiva do negócio e apoio econômico e, ainda, as estratégias de fomento e investimento.

financiamentos, principalmente, as iniciativas produtivas das pessoas em condições de pobreza. Em 2010, admitiu-se a possibilidade de proporcionar também apoios não financeiros, como capacitação. Assim, nas regras de operação de 2011, ficou claro que o apoio poderia ser financeiro e não financeiro, ou seja, de crédito e também para formação/capacitação. Em 2014, o enfoque foi definitivamente a concessão de créditos para a população em condição de pobreza, bem como a profissionalização dos intermediadores de microcrédito. No Brasil, temos experiências que remontam à década de 1990, como PROGER (1994-1995). O mais recente, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), adota metodologia própria, com base na intermediação do crédito por meio do agente de crédito, gestando assim um modelo de microcrédito produtivo orientado. Há ainda outros programas de cobertura nacional focados no microcrédito produtivo, mas para públicos específicos de empreendedores, como os taxistas.

Nossa dificuldade para selecionar as unidades de comparação entre Brasil e México foi estabelecer uma aproximação dos objetos de análise – os programas de caráter nacional, focados no microcrédito produtivo e que atendam à proposta da pesquisa, ou seja, tenham como demanda do EBES a informalidade (da economia e do trabalho). Dessa forma, esta pesquisa selecionou os fundos de custeio dos programas de microcrédito no Brasil e no México para aplicar a metodologia de comparativa – o FINAFIM e o FAT – e, desde estes dois objetos, buscaram-se elementos de aproximação – similitudes e contrapontos – diferenciadores para a tese.

5.3.1 O PRONAFIM e os fundos de fideicomissos

Na década de 1990, o México iniciou um processo sistemático de organização das instituições que manejavam ações de microcrédito, como “*cajas populares*” e ONGs. Atuantes em menor escala, como alternativas informais, faziam frente à ausência de serviços financeiros formais para a população de baixa renda. Em 1991, surgiram as *Sociedades de Ahorro y Préstamo* (SAP) (MÉXICO, 1991) e, em 1994, as *Cooperativas de Ahorro y Préstamo* (CAP) (MÉXICO, 1994). Tanto SAP como CAP eram entidades intermediárias, mutualistas que captavam depósitos, mas as CAPs não faziam parte do setor financeiro e apareciam como figuras não lucrativas. Eram distintas das SAPs desde sua origem legal; nenhuma delas dispunha de mecanismos de regulação e/ou supervisão.

Em 18 de fevereiro de 2001, o governo federal criou o *Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana – Fondo PyME*, que, entre outros, era composto pelo *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR) e pelo *Programa de Banca Social y Microcréditos* (PROBASOMI). Em 19 de fevereiro, foi criado o *Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (PMPyME). Tanto o *Fondo PyME* quanto o PROBASOMI eram vinculados diretamente à *Secretaría de Economía*.

Em junho de 2001, o governo aprovou a *Ley de Ahorro y Crédito Popular* (LACP), com a finalidade de organizar o setor de finanças populares, normatizar e uniformizar os mecanismos de regulação e de supervisão a serem adotados no país. A LACP legislou sobre *Entidades de Ahorro y Crédito Popular* (EACP), que se constituíram como *Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito* (SCAC), e também como *Sociedades Financieras Populares* (SOFIPOS); entidades que já existiam e atuavam no microcrédito de forma esparsa, como visto anteriormente. A LACP ingressou como marco jurídico e normativo do setor financeiro popular do México.

A partir de então, as instituições de finanças populares que manejavam poupanças e que seguiam a regulação determinada pela LACP puderam se converter em qualquer desses dois modelos. Assim, inclusive os Bancos Populares (*cajas populares*), estruturados como cooperativas, ou que se estruturavam em instituições de microfinanças de capital acionário e comercial, puderam aderir à normatividade da LACP e adotar uma das figuras jurídicas propostas na lei – SCAC e SOFIPOS.

Havia ainda, no contexto das finanças populares mexicanas, as instituições de microfinanças que outorgavam microcréditos para as atividades produtivas e para os micronegócios e que não captavam depósitos do público em geral, ou seja, não operacionalizavam poupanças. Estas não eram reguladas pelas autoridades financeiras e também careciam de uma figura jurídica para seu registro. Pilar Campos (2013) menciona, na trajetória de organização do tecido institucional do microcrédito no México, pelo menos seis tipos distintos de entidades financeiras: *Cooperativas de Ahorro y Préstamo* (CAPs), *Sociedades de Ahorro y Préstamo* (SAPs), *Uniones de Crédito*, *Cajas Populares*, ONGs, outras instituições de microcrédito voltadas para as atividades produtivas e para os micronegócios, sem vínculo com crédito para poupança. A trajetória institucional está resumida no Quadro 16.

Quadro 16 – Trajetória das instituições de microcrédito no México

1991	<i>Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LOAAC)</i>	Registro de <i>Sociedades de Ahorro y Préstamo (P)</i> como sociedades financeiras, não bancárias, com fins lucrativos ²⁹⁷ .
1994	<i>Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC)</i>	Registro das cooperativas financeiras de consumo como <i>Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CAP)</i> .
2001	<i>Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PMPyME)</i>	Ao lado de outros programas, foi colocado como mecanismo de erradicação da pobreza ²⁹⁸ .
2001	<i>Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – Fondo PyME</i>	Desenvolvimento de setores produtivos.
2001	<i>Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP)</i>	Organização do setor de finanças populares e provimento de mecanismos de regulação e supervisão do setor de microfinanças.

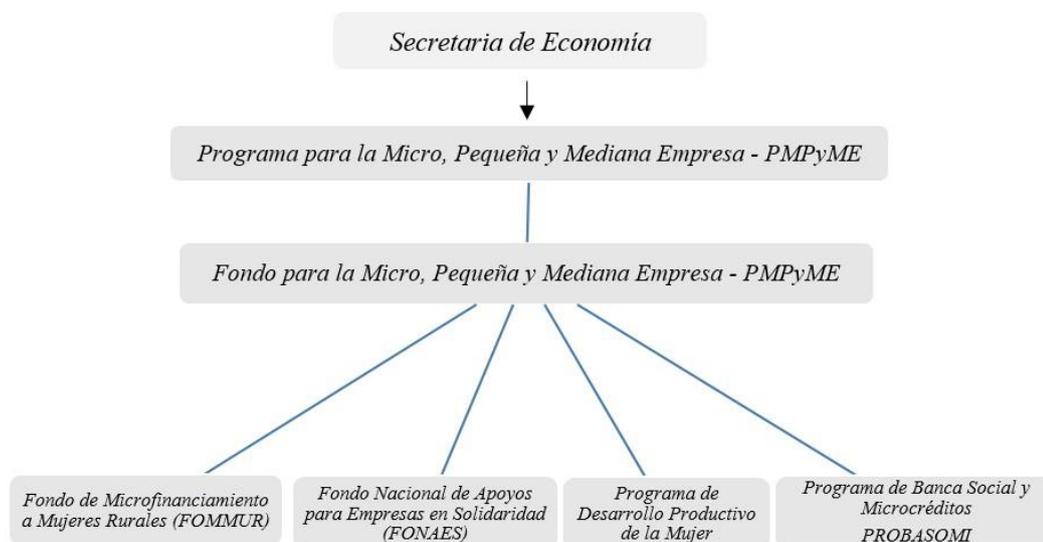
Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O *Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPyME)* situava-se no setor de fomento à competitividade e à sustentabilidade das micro, pequenas e médias empresas. Fazia parte de um programa maior destinado ao setor econômico e à diversidade de público-alvo e era composto pelos seguintes fundos: *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*, *Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*, *Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer*, *Programa de la Mujer Campesina* e *Programa de Banca Social y Microcréditos*. Foi desenhado para a conservação e a geração de empregos formais, mas a partir do marco empresarial, voltado ao desenvolvimento de setores produtivos e pouco abrangente em relação ao desenvolvimento social (MÉXICO, 2001)

²⁹⁷ As exigências descritas na lei basicamente impediam a regulamentação dessas sociedades, e muitas não lograram êxito em converterem-se no novo perfil societário (PILAR, 2013).

²⁹⁸ O México vai protagonizar um processo sistemático de desenvolvimento de programas de microcrédito produtivo em instituições já constituídos, como *Financiera Rural* e *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)*, *Programa de Financiamiento al Sector Turismo*, *Programa para Acceder al Sistema Financiero Rural*, *Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad* e *Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural*.

Figura 10 – Arranjo institucional do microcrédito no México



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Em fevereiro de 2001, o PROBASOMI foi desvinculado da estrutura do FMPyME, tornando-se um programa autônomo e passando a operar por meio de fideicomisso próprio, o fundo de custeio FIBASOMI. Em maio, o PROBASOMI passou a denominar-se PRONAFIM, e o seu fundo de fideicomisso, FINAFIM. O governo começou, então, a focar nas microfinanças, especificamente, no microcrédito e na microempresa como alternativas de “mudar a trajetória da condição de pobreza no país” (MÉXICO, 2001a). Os discursos reproduziram a máxima disseminada pelo Banco Mundial (1994, 1996, 2006), do microcrédito como instrumento de inserção produtiva para a população pobre (YUNUS, 1976b). As discursividades e as ideias foram organizadas no Quadro 17.

Quadro 17 – Campo ideacional-discursivo

Programa	Discursividades	Campo ideacional	Campo institucional
FONDO PYME	Apoio à competitividade de micro, pequenas e médias empresas. Criação/desenvolvimento de propostas produtivas.	Inserção das <i>MpyMes</i> nos mercados nacional e internacional. Consolidação da rentabilidade e da competitividade.	<i>Secretaría de Economía</i>
PROBASOMI	Microcrédito e microempresas como inovação.	Expansão dos serviços financeiros.	<i>Secretaría de Economía</i>
FIBASOMI	Ferramenta de mudança na trajetória da condição de pobreza no país.	Fomento de atividades produtivas de autoemprego ou micronegócios.	<i>Secretaría de Economía</i>
FINAFIM (17/maio)	Órgão de execução e de coordenação dos recursos do PRONAFIM.	Canalização de créditos às instituições de microfinanças. Destinação de ajuda financeira não recuperável para capacitação, assistência técnica e organização de eventos.	<i>Secretaría de Economía</i>
PRONAFIM (18/maio)	Orientação social: crédito dirigido a combater/erradicar as causas estruturais da pobreza.	Aliança Público-Privada; vinculação internacional; eficiência e transparência da rede de microfinanças.	<i>Secretaría de Economía</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A partir do PRONAFIM, os discursos se alinharam com ênfase no fortalecimento das instituições e dos programas de microcrédito e nas ideias “*de mantener el sentido social*” e “*promover la capacidad emprendedora de los individuos, apoyando proyectos productivos viables de familias pobres [...]*” (MÉXICO, 2001a, p. 1). Em 13 de junho de 2001, com a aprovação do *Reglamento Interior* da *Secretaría de Economía*, a Coordenação-Geral do PRONAFIM foi mantida na instituição, que passou a se declarar, expressamente, um programa de cobertura nacional (até então era regionalizado). A trajetória institucional está sumarizada no Quadro 18.

Quadro 18 – Discursos e trajetória institucional do microcrédito no México

Período	Objetivos	Fomento e incentivo
2001-2007	Estabelecer e consolidar o setor de microfinanças e, a partir do FOMMUR, ampliar oportunidades para a mulher empreendedora. <i>Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (2003)</i> .	Novas iniciativas produtivas. Aperfeiçoamento dos pequenos projetos produtivos e de negócios existentes.
2008	Apoiar, principalmente, as iniciativas produtivas das pessoas em condições de pobreza.	Acesso ao crédito.
2010	Apoiar iniciativas produtivas.	Serviços não financeiros: capacitação, e desenvolvimento de habilidade de negócios.
2014	Focar, definitivamente, em sua população-alvo.	Serviços integrais de microfinanças e profissionalização das instituições intermediárias financeiras.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Segundo o *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*, em geral, as análises externas do programa são baseadas na metodologia de Mazmanian e Sabatier (1981).

Assim, o programa adere a um modelo de políticas que busca incidir sobre o comportamento de atores em particular por meio do condicionamento de recursos financeiros para a solução de um problema determinado: a dificuldade de acesso ao crédito para a população de baixa renda.

No México, as leis bancárias estão desenhadas para atender a uma taxa de interesse de apenas 15%. No país, pelo menos 70% da população não possui crédito formal e, nas microempresas, a taxa de interesse entre 2010 e 2014 ficou em torno de 3% (MÉXICO, 2017). Como a legislação bancária não dá flexibilidade aos bancos comerciais para alcançarem os clientes de baixa renda (BANCO MUNDIAL, 2006); a proposta, com o PRONAFIM, foi ampliar a cobertura do acesso ao crédito²⁹⁹.

O programa canaliza microcréditos para pessoas em condições de pobreza que contem com projetos produtivos viáveis. Dispõe, assim, de linhas creditícias para as Instituições de Microfinanças (IMFs), criadas e operadas por agentes privados e ou sociais, que se encarregam de oferecer o crédito ao público-alvo (MÉXICO, 2013b).

²⁹⁹ Em 2017, o PRONAFIM cobriu 1.725 municípios, de um total de 2.440 existentes nas 32 entidades federativas do país (MÉXICO, [2018]).

O objetivo principal é apoiar a criação e o desenvolvimento de microempresas por iniciativa dos empreendedores em condição de pobreza, a partir do acesso ao financiamento, mediante a conformação de um sistema autossustentável de instituições de microfinanciamentos.

*El PRONAFIM canaliza microcréditos a personas en condiciones de pobreza y que cuentan con proyectos productivos viables. Para realizar esta tarea abre líneas crediticias a Instituciones de Microfinanciamiento, creadas y operadas por agentes privados y/o sociales, que se encargan de suministrar los créditos a la población objetivo. **La consolidación y ampliación de este sector, es el propósito más inmediato del Programa**, al que le sigue su objetivo más importante: la **creación de oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos** (VALENZUELA, 2005, p. 4, grifo nosso).*

A outorga de recursos econômicos às Instituições de Microfinanças e a Organismos Intermediários (OIs) se dá por meio de dois fideicomissos: o *Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (FINAFIM) e o *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR). Ambos apoiam iniciativas produtivas dos empreendedores por meio de microcréditos e adotam o modelo de aliança público-privada, com orientação social do crédito – o crédito dirigido a combater as causas estruturais da pobreza.

No tocante à finalidade do programa, como reforçamos, o propósito imediato foi a consolidação e a ampliação do setor de microfinanças. Assim, a ideia de microfinança e de sua funcionalidade segue as orientações das Cúpulas Mundiais de 1997 e de 2002, que, por sua vez, definem como objetivo do microcrédito produtivo a criação de oportunidades de autoemprego e geração de renda. O microcrédito atua na solução de problemas estruturais de pobreza, já que seu sentido é social e econômico, ou seja, busca suprir a falta de capital viabilizando investimentos nos pequenos negócios desenvolvidos pela população pobre.

O PRONAFIM, apesar de se desenvolver a partir de uma rede especializada em microfinanças, as IMFs, não contempla em suas ações a concessão do crédito assistido por meio do agente de crédito. É diferente do que ocorre em países como o Brasil e o Chile, que definem em suas políticas de microcrédito a figura do agente de crédito como ator intermediário, colocado entre o tomador do crédito e a IMF (REYMÃO, 2010), com propostas de orientação e acompanhamento da carteira.

Esse ator é tão relevante na formulação da metodologia do microcrédito produtivo orientado, que sua natureza decorre da lei, com inscrição no código de ocupação e registro no

Código Brasileiro de Ocupações (CBO)³⁰⁰. A orientação técnica promovida pelo agente de crédito é um dos requisitos para que se possa falar em microcrédito produtivo orientado, sendo reiteradamente considerada “necessária ao desenvolvimento sustentável dos empreendimentos” (MATOS; TEIXEIRA, 2019, p. 18).

Para fins de cobertura, o PRONAFIM proporciona microcrédito produtivo³⁰¹, a partir de um arranjo institucional no qual as IMFs são encarregadas de desenvolver suas metodologias de microcrédito e contratar os respectivos agentes de créditos, os quais não têm a mesma performance da figura do agente de crédito do PNMPO. No México, a profissão do agente de crédito é classificada no grupo de *Técnicos en Ciencias Contables-financieras*, como promotores de crédito de fomento (CMO 1251) (INEGI, 2005). Eles trabalham 100% em campo, na captação de clientes, e devem acompanhar a carteira de clientes. O desempenho das atividades decorre das particularidades da estrutura organizacional e da metodologia de crédito adotada pela IMF³⁰² (CIDE, 2006) e não está adstrita ao PRONAFIM.

No México, o agente promotor de crédito é pessoa física ou jurídica contratada para promover, administrar, comercializar e formalizar contratos de adesão em microcréditos, bem como atividades de cobrança e qualquer outra atividade similar que realizem por conta e ordem de cooperativas de poupança e empréstimo ou entidades financeiras (VALENZUELA, 2005).

No âmbito do PRONAFIM, o FINAFIM é o órgão encarregado de administrar e conceder recursos às instituições de microcrédito a intermediários, para que eles, por sua vez, os forneçam à população-alvo. Também apoia essas mesmas instituições na aquisição de *software*, mobiliário e equipamento informático, bem como outros suportes de natureza não proprietária recuperável, para o estabelecimento de filiais, treinamento, assistência técnica,

³⁰⁰ Como reforçam Matos e Teixeira (2019), no Brasil, a atividade do agente de crédito está regulamentada no Código Brasileiro de Ocupações (CBO). Esses agentes executam serviços de apoio nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística; atendem fornecedores e clientes, fornecendo e recebendo informações sobre produtos e serviços; tratam de documentos variados, cumprindo todo o procedimento necessário referente aos mesmos. Atuam na concessão de microcrédito a microempresários, atendendo clientes em campo e nas agências, prospectando clientes nas comunidades. Nesse sentido, somente o microcrédito que aplica metodologia específica, baseada no relacionamento direto dos empreendedores com o agente de crédito ou correlatos, e no local onde é executada a atividade econômica, amolda-se na proposta de microcrédito produtivo orientado (MPO). Ademais, é desse arranjo institucional que surge a figura do agente de crédito, que proporciona uma aproximação ente o agente de intermediação do crédito – no caso, a IMF – e o cliente, tomador do crédito (REYMÃO, 2010).

³⁰¹ O México conta com um conjunto de programas governamentais voltados ao fortalecimento do setor de microfinanças: *Nacional Financiera* (NAFIN), *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura* (FIRA), *Banco del Ahorro Nacional y Servicio Financieros* (BANSEFI), *Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural* (PATMIR), *Financiera Rural e o Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (PRONAFIM). Em nenhum desses programas existe a figura do microcrédito produtivo orientado, ou seja, a figura do agente de crédito ou similar (MÉXICO, 2017c).

³⁰² Em 2016, a CNBV sugere uma “*recalibración de metodologías para la determinación de reservas preventivas por riesgo crediticio y metodología de calificación de la cartera de microcréditos*” como prioridade para o setor (MÉXICO, 2017a, p. 20).

participação em fóruns, mesas de trabalho e atividades organizadas pelo PRONAFIM ou por organizações setoriais, nacionais e internacionais.

Quando da sua criação, o FINAFIM foi direcionado para as IMFs no sentido mais tradicional, concebido como um fundo de concessão de empréstimos para apoiar a criação e o crescimento de IMFs sem definir um tipo de metodologia, mas exigindo no mínimo um ano de operação no setor de microcrédito e uma plataforma tecnológica que permitisse monitorar adequadamente a carteira de clientes e de empréstimos, cujo indicador de qualidade não poderia exceder inadimplência de 5%, calculada após 90 dias. O fundo, inicialmente, concedeu seus recursos a instituições financeiras a uma taxa de juros próxima da taxa interbancária e não limitou a taxa de juros ao cliente final. A partir de 2008, o fundo passou a exigir o *status* legal da IMF, como regula a LACP (VALENZUELA, 2005).

Também no âmbito do PRONAFIM, o *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR) agrega o fornecimento de microcréditos a mulheres que, por trabalharem em zonas rurais e por não preencherem os requisitos exigidos pelo crédito bancário tradicional, não têm acesso aos serviços de crédito. O FOMMUR foi incorporado ao PRONAFIM ainda em 2003, com o objetivo de promover o trabalho autônomo e as atividades produtivas das mulheres campesinas, bem como a aquisição de habilidades básicas de negócios.

a) Considerações sobre o PRONAFIM

O microcrédito não se reconheceu como uma categoria de crédito de acordo com descrito em seu marco normativo. Ou seja, para os microempréstimos são aplicados os mesmos procedimentos de aprovação dos demais empréstimos, por exemplo, a realização de consulta de risco em uma central de risco autorizada, além das garantias de crédito exigidas.

Na avaliação do programa (MÉXICO, 2016), os dados apontaram que, no México, 88,5% das microempresas não realizam capacitação de seu pessoal (INEGI, 2015); 19% dos microempresários no México têm o primário incompleto; e 55,4% possuem formação básica (nível médio); 44,1% dos trabalhadores autônomos em micronegócios são mulheres. Desse total, 22% trabalham menos de 15 horas e 18% trabalham entre 15 e 24 horas (INEGI, 2012, 2014). Os microempresários têm acesso limitado a ferramentas que melhorem seu capital humano, ou seja, seu grau de escolaridade ou de habilidades profissionais (MUNGARAY *et al.*, 2007). Sendo que a população microempresária não maneja conta bancária – a maioria prefere não ter conta bancária, desses, devido às altas taxas bancárias. Ou seja, as críticas ao

programa se concentram em torno da abrangência de desenvolvimento social (CGAP, 2006, 2014).

O comércio é o setor econômico no qual mais se concentram microempresas (48,3%) (INEGI, 2014). Entre 2014 e 2015, somente 7% das pessoas acreditadas³⁰³ no FINAFIM (fideicomiso do PRONAFIM) e 4% no FOMMUR eram indígenas. Menos de um terço das pessoas acreditadas (32,5%) vive em localidades rurais. Durante 2014, o programa concedeu 640.026 microcréditos (equivalente a 67,9% da meta anual), por meio de 78 instituições de microfinanças (MFI), para promover o desenvolvimento de atividades produtivas no nível de microempresas de 530.540 pessoas (86,0% mulheres) sem acesso a serviços formais, o que representou um avanço de 70,4% no setor (MÉXICO, [2015]).

Os microcréditos são concedidos principalmente para mulheres. Em 2010, o número de microcréditos concedidos a mulheres representou 88% do total e alcançou 94% em 2015. A média de crédito por gênero dirigido a homens é mais alta do que para as mulheres. Entre 2010-2015, o crédito médio para mulheres cresceu 36% e a média de crédito para homens, 42%. Há uma forte concentração no setor de comércio e serviços: em 2011, o comércio concentrou 43% dos microcréditos concedidos. As taxas aplicadas pelo programa são consideradas altas. Em 2016, as IMFs recebiam recursos³⁰⁴ com taxas de 3% a 10% ao ano, mas emprestavam a taxas de 30% a 116,7% (MÉXICO, 2017c).

Por fim, temos a questão da ancoragem do programa em termos de opinião pública e de apoio político. Quanto à primeira, as críticas feitas referem-se à taxa de juros cobrada pelas instituições de microfinanças, consideradas altas. Entre 2001 e 2004, o governo entendeu ser melhor não impulsionar a divulgação do PRONAFIM pelos meios de comunicação para evitar politização e críticas prematuras; a ideia foi esperar que o programa amadurecesse. Ademais, o governo entendia que não seria bom que os beneficiários, tendo conhecimento de que tomavam dinheiro público emprestado, entendessem que não haveria o compromisso de devolver os créditos. Uma campanha ampla foi realizada apenas a partir de 2005 (CGAP, 2006).

Como já mencionado, o PRONAFIM é operacionalizado por meio de seu fundo de fideicomiso, o FINAFIM, composto por um Comitê Técnico e pelo Conselho Consultivo. O primeiro é responsável pela aprovação das linhas de crédito às IMFs e é formado, entre outros, por um representante da sociedade civil organizada com conhecimentos em microfinanças,

³⁰³ As IMFs acreditadas contam com uma linha de crédito vigente no PRONAFIM para poderem utilizar os recursos no microcrédito produtivo.

³⁰⁴ 40% dos recursos das IMFs são próprios; 35% provêm de bancos privados, e o restante é custeado pelos fideicomissos do programa, o FINAFIM e o FOMMUR. Estes participam com 3,26% e 0,79%, respectivamente, concentrados em IMFs de pequeno e médio porte.

nomeado pelo presidente do Comitê – representante da *Secretaría de Economía*. O Conselho é um órgão de assessoria técnica e estratégica, composto por representantes das empresas “*con responsabilidad social más importante no país*”³⁰⁵ (MÉXICO, 2001a).

O FINAFIM, no processo de organização dos serviços de microcrédito, tem como público-alvo as IMFs (intermediadoras do crédito). O fundo também se responsabiliza pela divulgação dos produtos de microcrédito, mas cabe às microfinanceiras alcançar o público-alvo (os potenciais empreendedores, destacadamente, entre a população pobre); assim, a atribuição de divulgar e difundir o programa é também das IMFs. A estrutura e a operacionalidade (*reglas de operación*) do programa são descritos em normas oficiais (Diário Oficial); contudo, não há uma estrutura interna ou organograma com as relações de hierarquias e horizontalidades entre as áreas, ou seja, visualizamos a estrutura formal, mas não identificamos nela a sua funcionalidade operacional.

No Brasil, as políticas e as atividades de microcrédito são coordenadas pela Secretaria do Trabalho³⁰⁶. O PNMPO conta com um Comitê Interministerial, que reúne Ministério do Trabalho (instituição coordenadora), Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2018a).

5.3.2 O fideicomisso como modelo de fundo de desenvolvimento social

O México é um dos poucos países na América Latina com regulação própria acerca dos fideicomissos públicos, que, nesse país, constituíram uma nova categoria legal do Direito Administrativo. Portanto, somente pode ser constituído por lei ou por outros sistemas legais admitidos na esfera do Poder Executivo Federal.

A partir do fideicomisso, o governo federal ou qualquer das entidades paraestatais podem, como fideicomitentes, constituir um fundo patrimonial autônomo, transferindo-o para uma instituição fiduciária. O fundo, revestido pelo princípio da coisa pública – *res pública* –, pode ser integrado com bens e direitos de propriedade, de modo que a instituição fiduciária possa administrar ou fornecer os recursos patrimoniais descritos no contrato, em benefício

³⁰⁵ Termo de conteúdo discricionário, de modo que não localizamos um rol de instituições apontadas oficialmente como sendo as de maior destaque em termos de responsabilidade social no México. Ou seja, cabe ao presidente do Programa (*Secretaría de Economía*) apontar os critérios dessa seleção.

³⁰⁶ Com a reforma administrativa de 2019, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi extinto, sendo transformado na Secretaria do Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia.

daqueles que foram designados como beneficiários. Por exemplo, as IMFs se qualificam como instituições fiduciárias no âmbito do PRONAFIM.

A Colômbia e o México foram os primeiros países a regular os fideicomissos, em 1923 e 1924, respectivamente. A Colômbia introduziu o instituto na Lei de Estabelecimentos Bancários (1923), posteriormente ampliada e consolidada no Código de Comércio, de 27 de março de 1971. No México, a regulamentação ocorreu com a Lei Geral de Instituições de Crédito e Estabelecimentos Bancários, de 24 de dezembro de 1924. No Panamá, a regulamentação foi feita em 1984 e, no Peru, na Lei Geral do Sistema Financeiro e do Sistema de Seguros, na Orgânica da Superintendência de Bancos e Seguros e na Lei de Mercado de Valores, em 1996 (SENRA *et al.*, 2007).

Na América Latina, cerca de 90% dos contratos reportados à *Comisión Latinoamericana de Fideicomisos* (COLAFI) em termos de fideicomissos são de natureza privada. Do percentual restante, no âmbito dos países reportantes³⁰⁷, a Colômbia possui o maior aporte de fideicomisso público e privado. No setor público, a Colômbia aproxima-se do montante de 59 bilhões de dólares, seguida da Venezuela, com quase 16 bilhões de dólares investidos no setor; a seguir estão Guatemala, Equador, Panamá, Paraguai, Honduras e República Dominicana (FELABAN, 2014). O México, apesar de adotar as duas modalidades no país, não é reportante dos fideicomissos à COLAFI.

5.3.3 Os fundos de fideicomissos na lei mexicana

Na década de 1980, já se observava uma tendência de os fideicomissos integrarem um regime jurídico administrativo cada vez mais especializado, no âmbito da administração pública federal, levando a uma aplicação suplementar da legislação mercantil no que se refere à forma de atuação do fideicomisso público³⁰⁸. Nessa linha, para a administração pública, o ato de criação do fideicomisso radica-se no exercício da função formal e materialmente legislativa –

³⁰⁷ O México possui um tecido legislativo consistente acerca do fideicomisso público; no entanto, não é um país reportante da COLAFI, assim como Nicarágua e Uruguai (FELABAN, 2014).

³⁰⁸ O fideicomisso é uma figura bastante aplicada nos programas de fomento econômico no México. Mencionamos, nesse sentido, os fideicomissos administrados pelo *Banco de México S.A.*, pela *Nacional Financiera, S.A.* pelo *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura* (FIRA); pelo *Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda* (FOVI); pelo *Fondo de Garantía y Fomento a la Mediana y Pequeña Industria* (FOGAIN) (BANCOMEX, 1980), de final da década de 1970.

é ato criado por lei; estabelece-se também no exercício do Executivo Federal –, é um instrumento normativo com força de lei, sujeito ao controle externo.

Na ordem jurídica mexicana, o fideicomisso é um negócio jurídico mediante o qual uma pessoa física ou jurídica – o fideicomitente – constitui um patrimônio autônomo, para dedicá-lo a um fim específico. Segundo a publicação *Fideicomisos en México: El arte de desaparecer dinero público*, editada pela FUNDAR – Centro de Análise e Investigação do México (2018), são ferramentas financeiras que o Estado mexicano constituiu para conduzir certos fins de interesse público, especialmente em razão dos programas de desenvolvimento econômico e social.

Como pessoas jurídicas de direito público, os fideicomissos são entidades com personalidade jurídica, instituídas por lei, com patrimônio público e finalidade social. No contexto da administração pública no México, o fideicomisso é uma figura de natureza jurídico-administrativa³⁰⁹. Surge da necessidade do Estado de recorrer a operações do direito mercantil, sem que com isso tenha que criar pessoas jurídicas de direito público ou outras estruturas administrativas com as seguintes finalidades: destinar um patrimônio público para financiar projetos, programas e atividades que beneficiem a coletividade ou um conjunto de pessoas previamente determinado; e apoiar ações públicas de fomento econômico, ou seja, para o desenvolvimento econômico³¹⁰ (MÉXICO, 1979).

O Fideicomisso mexicano encontra antecedentes diretos no instituto do “*use o trust*”³¹¹ do direito britânico e do direito estadunidense, não obstante, no México, com características e requisitos próprios. Os primeiros registros de fideicomissos no país datam de 1924, quando foram criados os *Bancos de Fideicomisos*. A regulamentação dessas instituições ocorreria somente em 1926, com a *Ley dos Bancos de Fideicomisos*. No mesmo ano, a *Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* (LICEB) incorporou os bancos de fideicomissos. Em 1932, quando publicada a nova lei de créditos, tornou-se obrigatório o uso do fideicomisso apenas da modalidade expressa, proibindo a aplicação de contratos tácitos. Em 1977, a *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* definiu a *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* como fideicomitente única do governo federal, e o fideicomisso passou a

³⁰⁹ Em diversos países, inclusive da América Latina, a estrutura básica do fideicomisso foi adaptada para outras naturezas. O Brasil manteve a acepção originária civilista. No Direito brasileiro, trata-se de uma figura de natureza civil, do campo dos direitos e das sucessões, e está regulado no artigo 1951 do Código Civil (BRASIL, 2002). [552 referência] Na América Latina, a *Comisión Latinoamericana de Fideicomisos* (COLAFI) acompanha a evolução da utilização do instituto na região.

³¹⁰ A Enciclopédia Jurídica Online sintetiza o entendimento de Olga Hernández Espíndola (FIDEICOMISO, 2014).

³¹¹ O *trust*, derivado do sistema jurídico anglo-saxão, pressupõe a separação e a transferência de um patrimônio a uma terceira pessoa para que esta possa exercer a administração desse patrimônio conforme instruções expedidas pelo proprietário original (SENRA *et al.*, 2007).

integrar a administração pública paraestatal. Esse foi o ponto inicial de estruturação de uma rede complexa, composta por diversos fundos de fideicomissos no México, como será visto a seguir (CASTILLO FLORES, 2014).

5.3.4 O conceito de fideicomisso como instituto de desenvolvimento

A definição de fideicomisso decorre de algumas das características da operação fiduciária presente na legislação mercantil e dos elementos derivados da legislação administrativa federal, processo no qual estão envolvidas instituições da Lei Geral de Operações de Títulos e Crédito, do Direito Regulatório do Serviço Público de Bancos e Crédito, da Lei Orgânica da Administração Pública Federal e da Lei Federal das Entidades Paraestatais. O conceito jurídico-doutrinário de fideicomisso público mexicano prevê o fomento ao desenvolvimento econômico e social. Trata-se de um contrato em virtude do qual uma pessoa física ou jurídica, denominada fideicomitente, transmite e destina determinado patrimônio (bens; ativos ou direitos) a uma instituição fiduciária que lhe confie a realização, para fins lícitos e determinados, em benefício de uma terceira pessoa ou em seu benefício próprio (MÉXICO, 2005a).

Essa definição mostra que o fideicomisso público não surge do ato entre vivos ou de um testamento a que se referem os artigos 352 e 356 da *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* (MÉXICO, 2018). Surge por força de lei, decreto ou autorização do Poder Executivo, como prevê o artigo 9 da *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (MÉXICO, 2012a), ou como organismo descentralizado ou empresa participativa, com o objetivo de auxiliar o Executivo nas atividades consideradas prioritárias, como prevê o artigo 40 da *Ley Federal de Entidades Paraestatales* (MÉXICO, 2019d). Por fim, a *Ley Organica de la Administración Pública Federal* classifica os fideicomissos como órgãos da Administração pública. Em seu artigo 2º, determina que são entes públicos cuja finalidade é “*impulsar las áreas prioritarias del desarrollo*” (MÉXICO, 2019e, p. 63):

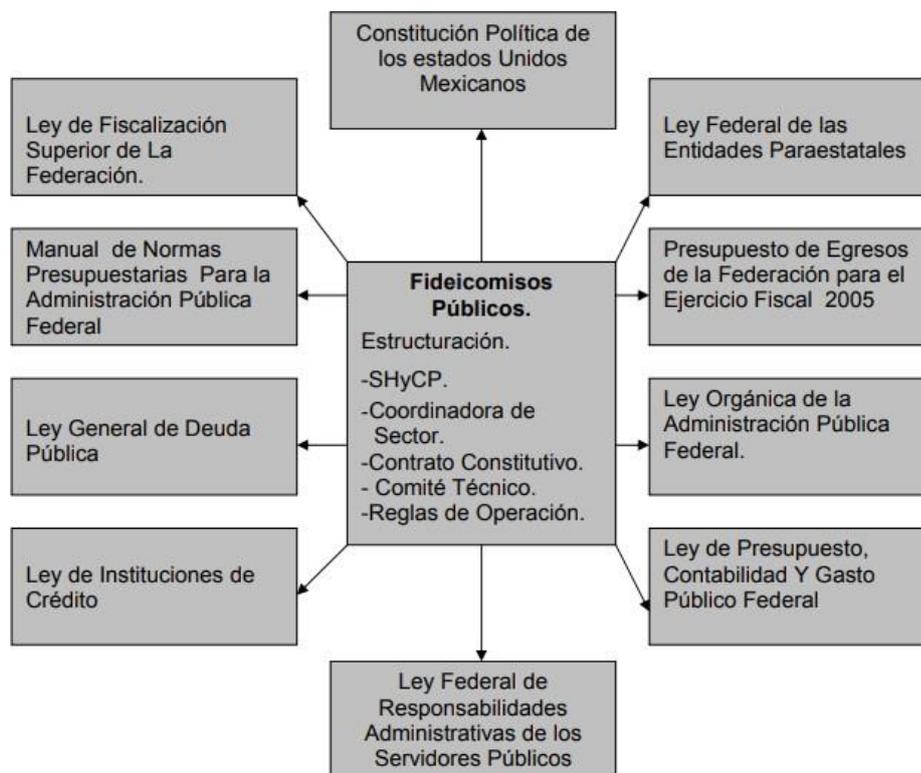
[...] aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado **para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo**, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

O fideicomisso público estrutura-se a partir de três elementos fundamentais: os fideicomissários ou beneficiários; o fideicomitente – *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* –; e a fiduciária, que pode ser qualquer instituição ou sociedade nacional de crédito. Para os fideicomissos públicos do governo federal, mantém-se ainda a modalidade de contrato entre fideicomitente (governo) e o ente fiduciário (instituição) onde se estabelecem regras, obrigações e direitos das partes, bem como benefícios por parte do fideicomissário.

O objeto pode ser bastante amplo, a depender da finalidade de criação. Os fideicomissos públicos podem ter como objeto, entre outros, a concessão de apoio a grupos sociais focalizados, a exemplo do FINAFIM e do FOMMUR (MÉXICO, 2005a).

Na esfera de regulação ou controle, o Fideicomisso público é regulado atualmente por um tecido jurídico complexo: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artigos 1º, 3º, 9º e 47 a 50; *Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público*, artigos 2º, 3º, 9º, 10º, 27, 28 39 e 40; *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, artigos 1º, 2º, 4º, 9º, 40 a 45, 63 e 6º das disposições transitórias; *Ley General de Deuda Pública*, artigo 1º, inciso VI; *Presupuesto de Egresos de la Federación* de cada ano fiscal; *Ley de Ingresos de la Federación* de cada ano fiscal; *Ley General de Bienes Nacionales*; *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios*; *Ley de Obras Públicas*; *Ley de Instituciones de Crédito*; e *Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal*. A Figura 11 sintetiza a base legal de formação do instituto.

Figura 11 – Esquema legal de criação e controle do fideicomisso público



Fonte: México (2005, p. 5).

Apesar do campo jurídico de controle e regulação, na publicação *Fideicomisos en México* (FUNDAR, 2018), é reforçado que a complexidade técnica dessa figura jurídica tem permitido que os recursos públicos sejam utilizados de forma discricionária, com baixo grau de transparência e uma limitação expressiva na prestação de contas. Nesse sentido, há “*escasa información disponible*” sobre os fideicomissos públicos quando o tema é avaliação e controle. Na prática, as informações acerca do uso dos recursos públicos nos fideicomissos são apresentadas no *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF), na *Cuenta Pública* e nos informes da *Auditoria Superior de la Federación* (ASF).

Ainda assim, segundo a Fundar, não é possível analisar satisfatoriamente um fideicomisso a partir dessas fontes, já que não se conhecem os gastos específicos, os estados das contas ou a informação sobre as contratações quanto ao cumprimento dos objetivos ou dos fins para o quais o fundo foi criado, já que “*la confidencialidad prevalece en 33% de los fideicomisos*” (FUNDAR, 2018, p. 12). É uma patologia, como afirma Veja Carvajal (2013), ao referir-se à utilização desses institutos na Costa Rica. Os obstáculos de transparência e acesso à informação sobre os fideicomissos deve-se ao segredo fiduciário, uma figura que prevê a obrigação de reserva da informação de qualquer operação fiduciária, em proteção à privacidade

de seus usuários. Como explica Salvatierra Pineda (2016), o segredo fiduciário é uma disposição dirigida principalmente a particulares, e por natureza, não poderia ser estendida ao terreno governamental, que deve prezar pela transparência das informações.

O segredo fiduciário está regulado no artigo 142 da *Ley de Instituciones de Crédito* (LIC) (MÉXICO, 2019c). Trata-se de “*una obligación de las instituciones fiduciarias de mantener sigilo de las operaciones que realizan, en protección al derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios*” (MÉXICO, 1990, online). A finalidade do segredo fiduciário³¹² é:

Regular la relación entre una institución bancaria y sus clientes; resguardar la información económica y patrimonial de los usuarios de las instituciones financieras; proteger el derecho a la privacidad de los clientes y usuarios; prohibir la entrega de noticias o información de depósitos, operaciones o servicios; proteger el derecho a la vida privada de los gobernados en su condición de clientes o deudores de las entidades bancarias (MÉXICO, 2019c, online).

Em uma avaliação desenvolvida pela FUNDAR – Centro de Análise e Investigação do México, foram pontuadas várias observações sobre os fideicomissos públicos. Para Salvatierra Pineda (2016), é difícil determinar o montante de recursos comprometidos em fideicomissos públicos, uma vez que o processo de comunicação e de produção de informações entre os agentes fiduciários, as entidades privadas e a *Secretaría de Hacienda* é falho:

Sin embargo, es difícil determinar el monto exacto de recursos públicos comprometidos en fideicomisos. Existen una gran cantidad de fideicomisos, fondos, mandatos, o contratos análogos que se administran bajo estructuras financieras derivadas o idénticas al fideicomiso, las cuales involucran recursos públicos y no se reportan a la Secretaría de Hacienda, la mayoría de estos contratos tienen relación con recursos públicos federalizados. En este sentido, la Secretaría de Hacienda reporta solo la cantidad comprometida en fideicomisos que no cuentan con estructura, es decir los que NO son considerados entidad paraestatal. No obstante si consideramos los fideicomisos de garantía para el pago de deudas locales; los recursos de los fondos de aportaciones y los que corresponden al fondo de estabilización y desarrollo de ingresos petroleros, estaríamos frente a cantidades mucho más importantes (SALVATIERRA PINEGA, 2016, p. 4, grifo nosso).

Ademais, para os contratos com entidades “*no paraestatales*”, falta uma vinculação ao “*marco jurídico y presupuestal que regulan a la Administración Pública Federal* (APF). A

³¹² Sobre o segredo fiduciário e o princípio da transparência dos serviços públicos no México, consultar também Ackerman (2007) e Sandoval (2007).

Fundação levantou observações críticas sobre os fideicomissos públicos, entre as quais destacamos as seguintes:

[...] - La Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no establecen requisitos o características que permitan categorizar a los fideicomisos públicos como entidades paraestatales o no, en la práctica se define su naturaleza con total discrecionalidad;

- Se les ha dotado de un patrimonio independiente al de la Hacienda Pública Federal, cuando sólo en el caso de los considerados como entidades paraestatales, la ley prevé que puedan tener patrimonio propio;

- Por naturaleza, las instituciones gubernamentales operan dentro de un delimitado ámbito de atribuciones, las facultades de las instancias públicas que participan se basan en las reglas de operación, o en acuerdos de los propios Comités Técnicos de los fideicomisos, por lo que se generan espacios para una actuación discrecional;

- Por medio de este tipo de instrumentos se contratan financiamientos o se emiten títulos de deuda que no son incluidos ni considerados como parte de la deuda pública federal;

- En materia de fiscalización también se presenta una situación de excepción y riesgo que se refleja en el hecho de que no se contempla la existencia de órganos internos de control al no contar con una estructura orgánica propia [...] (SALVATIERRA PINEDA, 2016, p. 5-7).

Em 2005, a Câmara dos Deputados incluiu em sua agenda pontos considerados vulneráveis nos fideicomissos públicos: a necessidade de reunir as informações relacionadas ao fideicomisso público em uma lei própria, atualizando-se a legislação vigente; a necessidade de sanar as deficiências nas disposições relativas aos Comitês Técnicos ou de Distribuição dos fundos, bem como as relativas às atribuições dos delegados gerais; e as deficiências sobre informações financeiras periódicas (MÉXICO, 2005a).

Quanto à composição, os fideicomissos públicos podem se candidatar como instituições fiduciárias, no caso de instituições de crédito, bancos múltiplos e de desenvolvimento; corretoras, sociedades de seguros e fiança, sociedades financeiras, e armazéns gerais de depósito. Essas entidades gozam de autonomia de gestão para dar cumprimento ao objeto do contrato firmado com o governo, de acordo com o artigo 11 da *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, de 1986 (MÉXICO, 2019d), mas não estão imunes à *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, do mesmo ano.

No fideicomisso público, ao contrário do que ocorre com os de natureza privada, o Comitê Técnico é órgão obrigatório que conta com as faculdades próprias de órgão de governo. Também existe a figura do delegado do fideicomisso, designado pelo governo, especificamente, para atuar como administrador de um fideicomisso público. Em regra, a nomeação desse ator se dá concomitantemente ao estabelecimento do Comitê Técnico e à designação de seus

integrantes. Esse ponto, na prática, gera muitas críticas, porque a indicação do delegado adstrita ao presidente favorece as interferências políticas nos fundos: “*as facultades de las instancias públicas que participan se basan en las reglas de operación, o en acuerdos de los propios Comités Técnicos de los fideicomisos, por lo que se generan espacios para una actuación discrecional*” (SALVATIERRA PINEDA, 2016, p. 7).

a) O Comitê Técnico gestor do FINAFIM

As instâncias normativas do FINAFIM são o Comitê Técnico e a *Secretaría de la Economía* (SE). O Comitê Técnico é o órgão do governo responsável por instruir o fiduciário acerca do cumprimento do contrato. É integrado por diversos atores. O representante titular da SE atua como presidente do Comitê. A seguir, há um representante de cada uma das seguintes instituições: *Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa*; *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*; *Dirección General de Banca de Desarrollo de la SHCP* e sociedade civil organizada, sendo que dos representante desta são exigidos conhecimentos em microfinanças. Adicionalmente, sem ser membro da Comissão, há ainda um secretário técnico, um representante da *Oficialía Mayor* da SE; um representante do Órgão de Controle Interno também da SE; um representante da *Secretaría de la Función Pública* (SEFUPU) e um representante da instituição fiduciária. Adicionalmente, é possível a participação de qualquer outro convidado com a aprovação do Comitê Técnico (MÉXICO, 2006).

Em 2003, foi estabelecida uma aliança entre o FINAFIM e a *Nacional Financiera* (NAFIN), a fim de estabelecer um Contrato de Participação no Risco de Crédito, em que ambos atuariam como fiadores dos empréstimos concedidos pelos bancos privados para várias IMFs pertencentes ao PRONAFIM. Esse tipo de participação interinstitucional foi formalmente definido pelo Programa como Sistema de Garantia do Banco de Desenvolvimento.

As regras de operação do Fundo preveem limites mínimo e máximo de crédito que uma IMF pode receber, sendo o teto autorizado pelo Comité Técnico. O fundo também pode celebrar contratos com organismos internacionais que tenham como objetivo o desenvolvimento econômico e social. Ano a ano, são publicadas as regras gerais de operação do PRONAFIM e de seus fideicomissos no Diário Oficial. São apoiadas pelo FINAFIM:

[...] *las instituciones de microfinanciamiento y los intermediarios, a fin de que destinen dichos apoyos al otorgamiento de microcréditos a la población objetivo, de tal forma que se contribuya a la promoción de un mercado microfinanciero autosustentable que permita crear las condiciones a través*

de las cuales se realicen las actividades productivas de este sector de la población [...] (MÉXICO, 2005b, online).

Os apoios concedidos pelo FINAFIM podem ser de natureza creditícia e de natureza não creditícias; neste último caso, são destinados à assistência técnica e à capacitação. Os apoios creditícios são previamente autorizados pelo Comitê Técnico. Contudo, é facultado a esse órgão autorizar operações que excedam o percentual mínimo autorizado por lei. O Comitê poderá “*otorgar créditos adicionales en función a la calidad y el volumen de la colocación del microcrédito*” (MÉXICO, 2005b, online).

Um ano após sua criação, foram sugeridas, à *Cámara de Diputados*, mudanças nas regras operacionais do PRONAFIM. As justificativas foram que, durante a execução do programa, um número importante de IMFs e outras entidades intermediárias de microcrédito não conseguiram se habilitar no FINAFIM:

Adicionalmente, durante la ejecución del programa durante el año 2001 se presentó la problemática de que un número importante de microfinancieras u organismos intermediarios no pudieron ser sujetos de crédito, debido a que no cubrían los requisitos y documentos solicitados, por lo que fue necesario realizar un análisis de dichos requisitos (MÉXICO, 2002b, p. 3-5, grifo nosso).

Entre as mudanças sugeridas, constavam as seguintes: reduzir a exigência de demonstrações financeiras auditadas dos últimos três anos para um único ano, caso a situação financeira da IMF fosse clara; além de sete requisitos para a concessão de crédito: número de famílias beneficiadas, custos de operação, ações em termos de promoção, assistência técnica e treinamento, infraestrutura de trabalho, ações a serem implementadas para aumentar a estabilidade financeira, informações sobre outras fontes de financiamento e estatísticas da carteira. Também foi incluída a possibilidade de concessão do segundo crédito às IMFs (MÉXICO, 2002b). O público-alvo do programa foi individualizado em três segmentos:

[...] familias que habitam “preferentemente en localidades marginadas, urbanas o rurales; población en condiciones de pobreza que presenta potencial para el desarrollo de proyectos productivos e, personas en lo individual o grupos solidarios, relacionadas con el desarrollo de microempresas.

Os critérios de seleção das instituições de microfinanças e demais intermediários que receberão apoios do FINAFIM são de natureza legal e, como em toda esfera do direito administrativo, adstritos à lei. Contudo, há uma particularidade no processo de escolha dessas

entidades, também de competência avaliativa do Comitê: o reconhecimento social na zona ou área de atuação é levado em conta na seleção, além da capacidade operativa e da viabilidade financeira para atender aos compromissos como fiduciária: “*contar con reconocimiento social en su zona de influencia, tener capacidad operativa y viabilidad financiera para atender los compromisos que contraiga con el FINAFIM* (MÉXICO, 2005b).

Precisaríamos buscar uma interpretação mais objetiva acerca do que poderia ser considerado “reconhecimento social” para o referido processo. O Estado tem o dever de gerir o fundo vinculado aos dispositivos legais; no entanto, há uma possibilidade de interferência na escolha das IMFs que cria janelas de oportunidades para interferências discricionárias. Nas regras de operação do Fundo (item 3.5.1, alínea c), estabelecer os critérios de eleição das instituições decorre da autorização do legislador, que mantém o “*reconocimiento de los habitantes de la zona de influencia*” como requisito ou exigência (MÉXICO, 2005b, online).

5.3.5 O Fundo de Amparo ao Trabalhador

Após a publicação da Constituição de 1988, a agenda política no Brasil se concentrou na regulamentação de normas programáticas dos direitos sociais. Para o mundo do trabalho, o seguro-desemprego foi o carro-chefe. Foi apresentado como

[...] um mecanismo extremamente útil para o sistema capitalista, consolidado no contexto internacional – Espanha, Egito, Chile, Equador. De modo que seus objetivos transcendem a principal função de garantir a sobrevivência do trabalhador desempregado e sua prole” (BRASIL, 1988b, p. 4).

Destacamos quatro núcleos de ações das agendas políticas de 1989 que se fechariam em torno do seguro-desemprego e, por conseguinte, do fundo de recursos, o FAT: assistir o trabalhador em situação de desemprego involuntário; organizar o mercado de trabalho, equilibrando a equação oferta-demanda de trabalho; envolver o empregador no protagonismo do desemprego e; estabilizar o sistema econômico, político e social³¹³. Este último, de natureza abstrata, está vinculado ao artigo 239 da Constituição de 1988; nos anos seguintes, daria

³¹³ Criado o seguro-desemprego, a conformação do fundo de custeio se deu pela unificação dos fundos PIS e PASEP, passando à figura jurídica PIS-PASEP, estabelecida pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, vigente a partir de 1976. Desde 1988, o Fundo PIS-PASEP não conta com a arrecadação para contas individuais, convergindo, assim, para uma acepção coletiva de amparo ao trabalhador (BRASIL, 1988a).

sustentação aos programas de desenvolvimento apoiados pelo FAT-BNDES, principalmente em torno do fomento ao microempreendedorismo.

O arranjo institucional do FAT não traz uma reserva específica para o desenvolvimento de programas de fomento à formalização do trabalho; contudo, programas criados no âmbito do fundo, como o PROGER e o PNMPO, destinam apoio creditício inclusive para os informais, sem a exigência de uma formalização prévia. Nesse sentido, abrimos um espaço resumido sobre a trajetória histórica do FAT, que se inicia no contexto do seguro-desemprego, com dados agregados sobre o PROGER e o PNMPO, para a economia informal, bem como para as associações de produção e para os trabalhadores autônomos, inclusive informais.

A agenda política de criação do FAT começou a ser organizada ainda na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), quando passou a integrar o texto constitucional de 1988. No ano seguinte, seria regulamentado por lei ordinária. O FAT foi instituído pela Lei nº 7.998, de 1989, que também criou o seu comitê gestor, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes de trabalhadores, indicados pelas centrais sindicais e pelas confederações de trabalhadores, pelos representantes dos empregadores indicados pelas respectivas confederações e por órgãos e entidades governamentais que exercem a gestão do fundo (BRASIL, 1990a).

É importante frisar que os programas que dão sustentação financeira ao financiamento do FAT datam da década de 1970, no caso, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)³¹⁴. Os discursos sobre a criação do FAT surgem no contexto de formulação do plano de assistência ao trabalhador desempregado, que, em seu desenho, emoldura o fundo de assistência ao desempregado e a respectiva fonte de recursos (BRASIL, 1965). Na Constituição Federal de 1946, encontramos o primeiro auxílio pecuniário aos trabalhadores³¹⁵, ideia incorporada nas agendas políticas da década de 1960³¹⁶, com delineamentos mais específicos, construídos em torno de situações excepcionais, por exemplo, em caso de crise ou de calamidade pública que ocasionasse desemprego em massa (BRASIL, 1960).

³¹⁴ Em 1975, cria-se o Sistema Nacional de Emprego (SINE), desvinculado de um sistema de qualificação profissional e do seguro-desemprego, desenhado sobre uma plataforma que agrega a base de informações sobre o mercado de trabalho e o sistema de intermediação de mão de obra (BRASIL, 1975).

³¹⁵ No título Da Ordem Econômica e Social, no artigo 157, prescreve-se: “a legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores”, prescrevendo a assistência aos desempregados como direito social (BRASIL, 1946a).

³¹⁶ Conta do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), criado pela lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965.

Em meados da década de 1960, entre as medidas adotadas contra o desemprego estava a criação de um cadastro permanente de admissões e dispensas de empregados, o CAGED, e de um plano de assistência aos trabalhadores desempregados. Nesse modelo, estruturou-se o Plano de Assistência aos Trabalhadores (PAT), programa que criou também o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), vinculado à conta especial "Emprego e Salário" como fonte de recursos (BRASIL, 1965). O FAD (BRASIL, 1966) era composto pelo montante de 1% dos recursos do Fundo de Indenização Trabalhista, contribuição a cargo do empregador, incidente na folha de salários (BRASIL, lei nº 4.357/1964); e por 2/3 (dois terços) da conta Emprego e Salário³¹⁷, esta última derivada do Fundo Social Sindical destinada ao governo federal (BRASIL, 1964a, 1964b, 1966).

Em 1974, o FAD, além de custear o plano assistencial, absorveu outras demandas dos trabalhadores, como treinamento e aperfeiçoamento de mão de obra, colocação de trabalhadores no mercado de trabalho, além de programas referentes à execução da política de salários (BRASIL, 1974d). Apesar das inovações, o fundo manteve o seu caráter discricionário na utilização dos recursos, e essa característica se devia ao seu desenho institucional³¹⁸ enviesado performativamente na expressão "poderá", ou seja, os recursos não se vinculavam legalmente às demandas dos trabalhadores, mas a um conjunto de situações possíveis, inclusive o desemprego.

A mesma lei que instituiu o FAD criou, também, uma comissão especial, de caráter tripartite, com participação de representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, para elaboração de estudo sobre o seguro-desemprego. Fixou prazo de vigência para PAT, para o FAD e sua fonte de recursos. Ou seja, o FAT e seus instrumentos de ação foram, desde o início, pactuados com vigência condicionada a um novo desenho institucional de amparo aos trabalhadores e, nesse sentido, manejados como ferramentas orientadoras para políticas de emprego futuras.

Embora o FAD tenha sido inicialmente criado como ideia de um fundo de assistência ao trabalhador e apesar da ampliação de suas ações (BRASIL, 1974d), a destinação de recursos ao amparo do trabalhador involuntariamente desempregado acabou limitada, já que poderiam ser aplicados em situações outras, além daquelas previstas no programa. Ademais, mesmo

³¹⁷ Os 20% do Imposto Sindical que formavam o Fundo Social Sindical passaram a constituir uma conta especial denominada Emprego e Salário. Esta foi utilizada, no exercício de 1965, exclusivamente para as despesas de instalação e funcionamento do aparato burocrático criado e para o custeio da folha de salários dos servidores (BRASIL, 1964b).

³¹⁸ Em 1975, é criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), basicamente desvinculado ou não integrado à política nacional de assistência aos trabalhadores (BRASIL, 1974d) que já previa por exemplo, o treinamento e aperfeiçoamento de mão de obra na política nacional de emprego.

estabelecendo prazo para elaboração do estudo sobre o seguro-desemprego³¹⁹ e de um anteprojeto de lei, houve pouco avanço em termos de proteção social ao trabalhador desempregado, já que o anteprojeto sequer chegou a ser elaborado. Ainda, com a criação do FGTS, em 1966, houve diminuição drástica das receitas do FAD, tornando-o ainda mais precário (AZEREDO; CHAHAD, 1992).

A criação de um fundo de amparo ao trabalhador como indicado na lei de 4.923/1965 ocorreu apenas na década de 1980. Quando criado, o seguro-desemprego não foi vinculado a uma fonte própria de recursos³²⁰, o que limitou qualquer melhoria no benefício e na sua cobertura (BRASIL, 1986a, 1986b).

Posteriormente, na Constituição Federal de 1988, artigo 7º, o benefício do seguro-desemprego se consolidou como um dos direitos sociais, englobado na Seguridade Social. O objetivo era assegurar proteção ao trabalhador urbano e rural em situação de desemprego involuntário. Nesse sentido, integrou o Programa de Seguro-Desemprego, no qual houve desdobramento de um conjunto de ações que iriam se integrar ao sistema público de emprego nos anos seguintes.

A fonte de recursos do Programa Seguro-Desemprego foi tratada nos atos das disposições constitucionais gerais, no artigo 239 e seu parágrafo primeiro. Esse dispositivo dá desdobramento a um desenho institucional complexo, triangulado entre o seguro-desemprego, propriamente dito, o abono salarial e um fundo de amparo ao trabalhador, além das respectivas fontes de recursos: PIS-PASEP, como reserva principal, e uma parcela de 40% das arrecadações, destinada a programas de desenvolvimento econômico. Este recurso daria cobertura a diversos programas, inclusive àqueles destinados ao setor informal da economia.

A proposta do constituinte de 1987 foi de transformar o fundo do PIS-PASEP em seguros patrimoniais coletivos, contrapondo-se ao recolhimento da poupança em contas individuais, como vinha sendo feito. O arranjo institucional do seguro-desemprego passou a ser financiado pelo fundo PIS-PASEP, que ganhou natureza coletiva com a Constituição Federal de 1988. Com isso, as fontes de recursos do FAT provêm, em sua maioria, das contribuições do PIS-PASEP, garantidas pela CF/1988. Foi um elemento inovador do fundo em relação aos programas adotados nos países desenvolvidos, tradicionalmente financiados por receitas orçamentárias. Para cada grupo de políticas de emprego, foram criadas carteiras (apesar de eles

³¹⁹ O prazo fixado na lei foi de 120 dias improrrogáveis (BRASIL 1965).

³²⁰ As fontes de recursos do seguro-desemprego eram provenientes de créditos suplementares de duas naturezas: excesso de arrecadação; ou da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou créditos adicionais autorizados em lei (BRASIL, 1986a).

estarem reunidos em um fundo só). Dessa forma, foi individualizada a cobertura das demandas dos trabalhadores em rubricas diferentes.

Na mesma lei que regulou o Programa de Seguro-Desemprego, o legislador criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Abono Salarial. A finalidade do FAT é a de fomentar ações ligadas ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial (BRASIL, 1990a).

Posteriormente, permitiu-se que recursos que excedessem a reserva mínima de liquidez do fundo fossem alocados em instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de depósitos especiais remunerados, mediante autorização do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). O objetivo era financiar programas de apoio à geração e à manutenção de postos de trabalho e renda, geridos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 1990b, 1991c).

a) O arranjo institucional do FAT

As fontes de recursos do FAT foram definidas no artigo 239 da Carta Política (BRASIL, 1988a). Por determinação constitucional, destinam-se pelo menos³²¹ 40% das receitas provenientes da arrecadação da contribuição PIS-PASEP ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estratégia que garantiu um fluxo de recursos estáveis para o banco, que deixou de receber novos ingressos referentes ao PIS-PASEP a partir da regulamentação da norma constitucional³²² (BRASIL, 1990b).

A natureza constitucional do fundo o reveste de aspectos peculiares que transcendem a sua caracterização como fundo contábil/financeiro em razão do alcance em diferentes dimensões do bem-estar social no mundo do trabalho: seguro-desemprego, abono salarial e programas de desenvolvimento. Por ser um fundo contábil, de natureza financeira, gera liquidez no mercado financeiro de capitais; portanto, sujeita-se aos mecanismos de controle de mercado e ao monitoramento de rentabilidade. Em seu conjunto, o FAT individualiza as suas aplicações em carteiras específicas; no entanto, de forma particular, a destinação da parcela de 40% não está vinculada a uma política de emprego.

³²¹ A alocação tem um teto mínimo de 40% das arrecadações do FAT ao BNDES. Esses são os depósitos primários; além deles, os recursos que excedem à Reserva Mínima de Liquidez (RML), que garantem os benefícios do seguro-desemprego e o abono salarial aos trabalhadores, são repassados extraorçamentamente, por meio de convênios, para que as instituições financeiras federais possam aplicá-los em programas de crédito para a geração de emprego. São os denominados depósitos especiais remunerados (BRASIL, 1990b).

³²² Além da receita primária oriunda da arrecadação PIS-PASEP, há os recursos extraorçamentários depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas de desenvolvimento (Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste S/A, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP).

O FAT é legalmente vinculado ao Ministério do Trabalho³²³, mas gerido por órgão próprio, o CODEFAT, sendo o BNDES o seu agente financeiro. Com o FAT, tanto o seguro-desemprego quanto o abono salarial e a parcela de 40% destinada ao desenvolvimento econômico desvinculam-se das receitas correntes do governo, o que possibilita a ampliação e o aperfeiçoamento dos programas, com o retorno das aplicações dos recursos (AZEREDO; CHAHAD, 1992), além de garantir a continuidade e a sustentabilidade dos programas (MATOS; TEIXEIRA, 2019).

O repasse de recursos do FAT ao BNDES se dá sob a forma de empréstimo constitucional. Entre os principais objetivos desses recursos, destacamos os subsídios às políticas de emprego. Ou seja, o fundo integra-se ao sistema público de emprego por meio das contribuições dos trabalhadores, canalizadas inclusive para projetos de geração de emprego e renda, ampliando o alcance da proteção social ao trabalhador.

As alocações do FAT constitucional se dão, principalmente, no apoio ao microempreendedorismo, com a criação de canais diferenciados de acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas³²⁴ (BRASIL, 2017c). Como as fontes de recursos do FAT decorrem de reserva legal, podemos dizer que são isentas de interferências discricionárias³²⁵ no aporte e na distribuição dos recursos (BRASIL, 1988a).

As fontes de recursos do FAT são diversificadas; e as receitas financeiras provenientes de remunerações sobre empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são destinadas aos financiamentos de projetos de desenvolvimento econômico. Na distribuição de recursos, as políticas operacionais do FAT organizam-se em

³²³ A regulamentação do Programa do Seguro Desemprego e do Abono a que se refere o artigo 239 da Constituição Federal de 1988 ocorreu dois anos após a promulgação da Carta Política, com a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

³²⁴ Maiores informações podem ser consultadas na Nota Técnica nº 202/2017 – CGFAT/SPOA/SE/MTb – Avaliação Financeira do FAT.

³²⁵ É importante falarmos sobre a história e a origem dos recursos do FAT, que nasce após a publicação da Constituição Democrática, a partir do repasse de recursos do fundo PIS-PASEP, que surge ainda na década de 1970, quando o país estava submetido a um regime civil-militar. O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foram criados na década de 1970, respectivamente, pela complementar nº 7 e nº 8. As contribuições do PIS-PASEP são de natureza tributária, portanto, vinculam-se legalmente a um fato gerador. O PIS é destinado aos funcionários das empresas privadas, regidos pela CLT, enquanto o PASEP é destinado aos servidores públicos regidos pelo Regime Jurídico estatutário. Em 1975, os fundos orçamentários desses programas foram unificados, passando a denominar-se Fundo PIS-PASEP; porém, foram preservados os fatos geradores respectivos e as respectivas instituições operadoras. Apesar da unificação, esses programas têm patrimônios e agentes operacionais distintos. A Caixa Econômica Federal administra o PIS e o Banco do Brasil, o PASEP; o BNDES é o agente encarregado da aplicação dos recursos do Fundo PIS-PASEP. São contribuintes do PIS as pessoas jurídicas de direito privado e as que lhes são equiparadas pela legislação do Imposto de Renda, inclusive empresas prestadoras de serviços, empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias, excluídas as microempresas e as empresas de pequeno porte submetidas ao Simples Nacional (BRASIL, 2006).

contas ou rubricas diferenciadas: uma carteira específica para o seguro-desemprego e o abono salarial) e outra para a Carteira do Desenvolvimento Econômico (CDE).

b) O CODEFAT como órgão de coordenação

O arranjo institucional do CODEFAT, basicamente, alinha-se às propostas da Convenção nº 88/1948, da OIT, ratificada pelo Brasil em 1957, e introduz o modelo tripartite de gestão do serviço público de emprego (BRASIL, 2018b). Temos assim a cooperação de representantes dos empregadores e dos trabalhadores na organização tanto no funcionamento do Sistema Nacional de Emprego quanto no desenvolvimento das políticas de emprego no país³²⁶. Os representantes dos trabalhadores são indicados pelas centrais sindicais e pelas confederações de trabalhadores; e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações (BRASIL, 1990a).

Essas entidades não estão isentas de interferências políticas; em outras palavras, podemos dizer que se trata de uma instância em que o poder político está institucionalizado desde os espaços de diálogo com o coletivo. Por exemplo, em 2009, a escolha da Confederação Nacional de Serviços (CNS) por parte do Ministério do Trabalho e Emprego levou à renúncia das principais confederações patronais (CNC, CNI, CNA e CONSIF) à condição de membros do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Isso porque caberia à bancada patronal indicar o novo presidente do CODEFAT (OLIVEIRA, 2009), cujo desenho institucional possui seis representantes de cada instância (Quadro 19).

Quadro 19 – Desenho institucional do CODEFAT – 2018

Representantes do governo	Representantes dos trabalhadores	Representantes dos empregadores
Ministério do Trabalho	Central Única dos Trabalhadores – CUT	Confederação Nacional da Indústria - CNI
Ministério da Fazenda	Força Sindical	Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	União Geral dos Trabalhadores - UGT	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB	Confederação Nacional do Turismo - CNTur
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB	Confederação Nacional do Transporte - CNT

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Brasil (2017a).

³²⁶ As Comissões de Emprego, que possuem a mesma estrutura do CODEFAT (caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário), também têm papel importante no Programa de Geração de Emprego e Renda, uma vez que cabe a elas definir as prioridades locais de investimento, que orientam a atuação dos agentes financeiros.

As funções do CODEFAT são de diferentes naturezas, passando pela supervisão da aplicação dos recursos e pela coordenação da aplicação dos programas ao controle social. Concentra, ainda, as funções de elaboração das diretrizes de seus programas e respectiva alocação de recursos. Como órgão gestor, acompanha e avalia o impacto social dos programas, podendo apresentar propostas para o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas do FAT. No controle social da execução das políticas, tem competência para analisar e fiscalizar as contas do fundo, inclusive os relatórios dos executores dos programas que integram e/ou são apoiados pelo este. Outra inovação do Fundo FAT está na alternância, a cada dois anos, da presidência do CODEFAT entre governo, representantes patronais e representantes dos trabalhadores.

c) O FAT e a informalidade no trabalho

O Brasil possui trajetória nas agendas políticas quanto à inserção das demandas das microempresas como objeto de política pública; praticamente atrelada à microempresa, está a condição de informalidade do trabalhador. Assim, quando falamos em microempresa no país, não há como não tratar da condição de informalidade no trabalho, o que evidencia, como reforça Cacciamali (2005), um processo no qual o fenômeno incide em diversos setores da economia, inclusive no setor formal.

As políticas de desenvolvimento do FAT apoiam os micronegócios como um nicho da economia. Quanto aos trabalhadores informais e a proteção social, estes são reflexivos no âmbito do FAT, ou seja, não são situados como objetos centrais dos programas, já que o enfoque é a liberação de recursos para fomentar ações e projetos.

Em média, são realizadas sete reuniões anuais no CODEFAT, o que totaliza pelo menos setenta encontros ao final de dez anos de atividades. De 2005 a 2014, encontramos quatorze apontamentos sobre a informalidade, nos quais, no tema da proteção social do trabalhador, os discursos se concentraram, principalmente, na falta de acesso ao seguro- desemprego pelo trabalhador informal (FAT, 2019). As discussões registradas em ata tratam do problema da informalidade (trabalhador informal e setor informal da economia) de maneira pontual e desvinculada das propostas das políticas ativas de emprego. Por exemplo, em 2006, o contrato de trabalho de curto prazo foi sugerido como alternativa para redução da informalidade do trabalho rural. No entanto, em atas posteriores, nada se falou sobre o tema da informalidade ou sobre a sugestão apresentada (FAT, 2006a).

Outro exemplo: também em 2006, no tocante aos direitos do trabalhador, o Comitê abordou a questão do segurado especial da Previdência Social, ponto levantado pela Confederação Nacional dos Agricultores (CNA)³²⁷. Os segurados especiais são os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar. De acordo com a lei nº 8.212/91 (BRASIL, 1991a), os segurados especiais são segurados obrigatórios e devem recolher contribuições para o INSS sempre que comercializem sua produção. Por outro lado, a lei nº 8.213/91, do Plano de Benefícios, determina que, não havendo contribuição, o segurado especial precisa comprovar o exercício da atividade rural no momento em que requerer aposentadoria ou qualquer outro benefício previdenciário (BRASIL, 1991b). Sempre que o segurado especial vende sua produção rural, a pessoa jurídica, consumidora ou consignatária, deve descontar do produtor e efetuar o respectivo recolhimento ao INSS, ou seja, essa é sua forma de contribuição com a Previdência Social. O trabalhador rural também pode optar pela contribuição de segurado facultativo e contribuir com a alíquota de 20% do salário de contribuição. Com essa opção, o trabalhador faz jus aos benefícios previdenciários com valores acima de um salário mínimo.

A condição de segurado especial é uma das mais complexas no país, devido à especificidade do processo de contribuição previdenciária, à dificuldade de tornar efetivo o recolhimento do tributo e de tornar eficaz a proteção aos direitos sociais do trabalhador rural, o que diminuiria a incidência de informalidade no trabalho rural. As discussões da CNA sobre o tema foram no sentido de que a modalidade de contribuinte como segurado especial alarga o déficit previdenciário (FAT, 2006b), mas não há registro de discussões em reuniões posteriores.

5.4 Considerações

Os arranjos institucionais dos fundos de custeio das políticas de microcrédito, no Brasil e no México, diferem substancialmente. No Brasil, todos os programas de microcrédito (inclusive, se produtivo orientado) têm como principal fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o chamado FAT constitucional, um dos pilares das políticas de desenvolvimento do país (BRASIL, 1988a).

³²⁷ Pessoa física que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, contribui para a Previdência Social.

Conforme estabelecido no art. 11 da lei nº 7.998, de 1990, os recursos do FAT são constituídos por fontes diversas: a) o produto da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP; b) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; c) a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do Fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; d) o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade de que trata o § 4º, do art. 239, da Constituição Federal; e e) outros recursos que lhe sejam destinados (BRASIL, 1990a).

Assim, como descreve a lei, além do produto da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP, também compõem as fontes de recursos do Fundo as seguintes receitas financeiras: a) remunerações sobre empréstimos do FAT ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinados aos financiamentos de projetos de desenvolvimento econômico, recolhidas semestralmente pelo Banco ao Fundo; b) remunerações das aplicações financeiras do Fundo em depósitos especiais; c) remunerações das aplicações financeiras das disponibilidades do FAT em títulos do Tesouro, no Fundo BB Extramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa; d) remunerações dos saldos de recursos disponíveis nas contas-suprimento do Fundo, na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil, para pagamento dos benefícios seguro-desemprego e abono salarial. E, ainda, a arrecadação da quota-parte da contribuição sindical, as restituições de convênios, as restituições de benefícios não desembolsados pelos agentes pagadores, as multas destinadas ao FAT, bem como outros recursos repassados pelo Tesouro Nacional.

No México, a outorga de recursos econômicos às Instituições de Microfinanças (IMFs) e a Organismos Intermediários (OIs) se dá por meio de dois fideicomissos: o *Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (FINAFIM) e o *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR). Ambos apoiam iniciativas produtivas dos empreendedores por meio de microcréditos e adotam o modelo de aliança público-privada, com orientação social do crédito – o crédito dirigido a combater as causas estruturais da pobreza. O propósito imediato do programa é a consolidação e a ampliação do setor de microfinanças.

FINAFIM e FOMMUR são dotados de personalidade jurídica de direito público, com estrutura orgânica e finalidade específica determinados em lei. Reiteramos que, aos falarmos dos fundos do governo para fomento ao desenvolvimento econômico e social no México, a figura jurídica apropriada é o fideicomisso público, qualificado como uma entidade pública.

No Brasil, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, também de natureza pública, nasce do poder constituinte originário, na Constituição Federal de 1988. Esse fundo promove uma reestruturação das instituições e de outros fundos de custeio já existentes, para viabilizar a cobertura de três carteiras: a Política do Seguro Desemprego, o Abono Salarial e as políticas de desenvolvimento – nas quais se inserem as políticas de geração de emprego, trabalho e renda. Formado por representantes do gabinete do ministro, secretarias do Ministério do Trabalho e Emprego, centrais sindicais e confederações patronais, é um sistema fortemente coordenado pelo Estado. Além das ações de fiscalização do CODEFAT, o FAT também é submetido por processo de fiscalização externa, e intersetorial, por meio de grupo de trabalho. Todas as despesas do fundo, bem como balanças de pagamento e execução orçamentária, estão disponíveis no Portal da Transparência³²⁸.

No México, os fideicomissos, como fundos de custeio, surgiram por iniciativa de lei ordinária e, em sua natureza jurídica, situam-se no ramo do Direito Privado, modalidade de negócio jurídico. Naquele país, é comum a aplicação do fideicomisso nos arranjos dos fundos de custeio das políticas públicas. . Mesmo operado segundo as regras determinadas pelo governo mexicano, o fideicomisso público é alvo de críticas em razão da pouca transparência e do uso discricionário dos recursos (FUNDAR, 2018).

No México operam 374 fideicomissos, sendo 19 considerados entidades paraestatais, ou seja, submetem-se aos controles internos e externos da administração pública; e 337 são entidades não paraestatais, ou seja, de natureza pública, realizam-se por meio de contratos financeiros. A legislação sobre os fundos é pouco acessível, com poucos dados abertos, e dispersa em legislações distintas. Como visto, mesmo o fideicomisso FINAFIM deixa margem para interferências discricionárias (FUNDAR, 2018).

Com relação à seleção de beneficiários, o FINAFIM permite que as IMFs estabeleçam suas próprias diretrizes de seleção; as únicas exigências é que quem receba o apoio pertença à população-alvo e que a atividade econômica do beneficiário não seja da agricultura, pecuária e mineração, ou seja, atividades que não estejam na proposta do microcrédito e/ou aquelas amparadas por outro programa do governo. Custear a capacitação e o microcrédito para homens e mulheres que se encontrem excluídos dos serviços de bancários tradicionais e que pretendam desenvolver negócios economicamente produtivos é o objetivo geral do programa. Fomentar as microfinanças no país é uma estratégia específica (MÉXICO, 2006, 2013).

³²⁸ É possível consultar a origem dos dados para saber a última atualização das informações específicas sobre o FAT. O portal integra uma ferramenta *BI (business intelligence)*.

Em 2012, o CIDE (2012) avaliou que seria difícil que as Instituições de Microfinanças e Intermediários realizassem uma análise sobre o rendimento do agregado familiar requerente de apoio ao FINAFIM, para determinar se sua renda alinhava-se com a da população-alvo.

No México, assim como nos demais países latino-americanos, as políticas de mercado de trabalho da década de 1990 em diante converteram-se em instrumentos de desenvolvimento econômico e social e, nesse contexto, as instituições deram início aos processos de mudança institucional, nas estruturas e nas finalidades, buscando adequarem-se às novas propostas do Banco Mundial, que reforçou as microfinanças como medida de erradicação da pobreza nos países em desenvolvimento. O apoio creditício foi apresentado como política pública para o eixo de combate à pobreza, ao mesmo tempo em que atenderia às necessidades do mercado econômico nas economias de mercado hierárquico.

Para essa nova proposta, os países passaram a canalizar um volume considerável de recursos públicos para fundos de custeio. No México, enfatizamos a figura jurídica do fideicomisso público como mecanismo de inovação no setor do microcrédito e confrontamos essa ferramenta com a proposta brasileira, que surgiu do poder constituinte originário para, depois, ganhar conformação na legislação ordinária. Essa característica conserva o poder de coordenação do Estado junto ao fundo.

Essas políticas alinham-se como opções de geração de emprego, trabalho e renda; sendo assim, são políticas ativas do mercado de trabalho, que trazem embutidas em seus arranjos o objetivo de melhorar as habilidades da força de trabalho. O Brasil, aproveitando a clássica figura do *Sistema S*, criado ainda na década de 1940, passa a fomentar essas atividades a partir da capacitação e da profissionalização do setor de microcrédito.

Para o México, no entanto, fica o *gap* institucional dessa dimensão – habilidades. O país adota a aplicação de ações e projetos através do FINAFIM; contudo, em âmbito nacional, não especificamente vinculado ao microcrédito, mencionamos o *Sistema de Capacitación para el Trabajo* (SICAT), que antes era denominado PROBECAT. No âmbito das políticas ativas de mercado de trabalho, a *Secretaría de Trabajo y Previsión Social* estabeleceu, em 1987, um programa destinado a incentivar a capacitação dos trabalhadores cujas atividades eram desenvolvidas por meio de micro, pequenas e médias empresas, a fim de fomentar a introdução de sistemas de qualidade e produtividade – *Programa Calidad Integral y Modernización* (CIMO), que, em 2002, passou a se chamar *Programa de Apoyo a la Capacitación* (PAC).

Assim, na década de 1990, México e Brasil aderem, definitivamente, às políticas de geração de emprego, trabalho e renda por meio dos programas de microcrédito produtivo. O México, como já visto, acaba criando a figura do fideicomisso público para o setor dos

microcréditos. Essas políticas têm respaldo na necessidade de capacitação da força de trabalho, de criação de emprego, mesmo que de forma indireta, especialmente porque surgem como medidas emergenciais frente às altas taxas de desemprego da década de 1980, quando o setor formal entra em um processo de demissão sem precedentes, o que atinge Brasil, México e América Latina como um todo. Contudo, não se configuram como políticas de capacitação, mas colocam em evidência a urgência de capacitação do setor, ou seja, passam a requerer certo grau de complementaridade com as políticas ativas de capacitação da força de trabalho.

A aposta das políticas de microcrédito foi também impulsionar a formalização, ou seja, justapõe o paradigma da formalização como porta de entrada à proteção social laboral sem perder de vista o fomento à economia. Assim, transitam no sistema financeiro sem se qualificarem como instituições específicas desse sistema.

As novas políticas do mercado de trabalho receberam apoio técnico e financiamento externo do Banco Mundial e o do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ou seja, não surgiram ou se redefiniram desde a lógica das demandas internas dos países em desenvolvimento, mas a partir de uma reconfiguração proposta pelos organismos internacionais, os quais vão garantir a consolidação e a continuidade dessas políticas e a disseminação das experiências para os demais países latino-americanos.

Assim, o programa mexicano, tal como os demais programas de microcrédito produtivo aplicados no restante da América Latina, orienta-se por experiências nacionais e internacionais da área das microfinanças. No Brasil, os programas de microcrédito, até o ano de 2018, eram coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), inclusive quanto às avaliações externas. Com a reforma administrativa de 2019, o MTE foi transformado em Secretaria, vinculada ao Ministério da Economia. De modo geral, em ambos os países, o campo teórico sobre a pobreza deu suporte aos programas, mas com vistas a demonstrar que o Estado pretendia apoiar o segmento do setor informal da economia com o objetivo de fomentar e impulsionar a produtividade. Uma teoria formal sobre o microcrédito fica, então, adstrita ao cenário das microfinanças no enfoque schumpeteriano de desenvolvimento econômico, motivado pela inovação tecnológica, pela presença do empresário empreendedor, individualmente ou em seu aspecto social, como microempresário – este é um novo ator, cuja conformação se dá pelo acesso ao crédito –; e, sobretudo, pela presença das instituições de microfinanças, intermediadoras do crédito³²⁹.

³²⁹ Em Schumpeter (1997), a presença do banqueiro é fundamental para o desenvolvimento. No microcrédito, essa ideia é modificada, uma vez que a bancarização tradicional não atende à proposta dos programas.

A teorização sobre a pobreza embasou e ainda embasa os programas de microcrédito, a partir dos discursos da pobreza estrutural, com enfoque nas desigualdades dos meios de produção. No entanto, fatores causais são os menos explorados, já que o enfoque é potencializar a produtividade dos indivíduos e dos negócios (objeto delimitado). Com isso, há uma segmentação dentro do próprio contexto de informalidade e do mundo do trabalho em termos de abrangência do programa. Ocorre que, como mencionado anteriormente, há uma delimitação do público-alvo como elemento estrutural dos programas, uma exigência não apenas metodológica, mas de diretriz.

Em outras palavras, na tratabilidade do problema central – erradicação da pobreza como variável independente –, a desagregação dessa categoria concentra-se na preocupação das políticas públicas em promover o acesso ao crédito por meio da rede de microfinanças. Esse é o mecanismo de ajuste do mercado e para a formalização das microempresas. Os programas delimitam o seu público-alvo no setor informal da economia, que é apenas uma parcela da informalidade; nesse sentido, diminuem o tamanho da população pobre a ser beneficiada com as políticas de microcrédito.

Problemas como desemprego, baixo grau de habilidades da força de trabalho, desequilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, insuficiência de emprego, empregos de baixa qualidade, postos de trabalho de baixa produtividade e condições laborais inadequadas demonstram o processo de segmentação do mercado de trabalho ao mesmo tempo em que embasam a fragmentação dos programas de microcrédito. No Brasil, esse *gap* acaba sendo preenchido com a integração do Sistema S como parceiro no processo de profissionalização, treinamento e aumento das habilidades do trabalhador – destacamos aqui a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O México adota políticas nacionais de capacitação da força de trabalho, de cobertura nacional, mas ações específicas estão no âmbito do PRONAFIM e do FINAFIM, inclusive com a delimitação de recursos financeiros específicos, como ações e projetos da *Secretaría de Economía*.

A criação de mecanismos de acesso ao crédito de maneira diferenciada do sistema tradicional é vista, no microcrédito, como solução do problema de não acesso ao crédito pela população de baixa renda. No entanto, essa é uma visão parcial tanto da pobreza quanto das dificuldades de acesso ao crédito (variáveis independentes), e também do potencial das ferramentas de microcrédito (variáveis causais), cuja finalidade é promover mudanças no sentido de viabilizar o acesso ao crédito.

De alguma forma, as políticas de microcrédito influem no comportamento e nas preferências dos agentes tomadores do crédito, ante a necessidade de gerar renda e melhorar o

negócio. Contudo, não sabemos apontar em que medida há mudanças nas estruturas do problema – ou seja, redução da pobreza –, dado o caráter reducionista do público-alvo (neste ponto, referimo-nos mais uma vez à informalidade de modo geral). Em que pese sabermos da relevância do tema, uma abordagem mais aprofundada, com avaliação e análise dos programas, fugiria aos propósitos da tese.

Outro ponto diz respeito à normatividade, ou seja, à capacidade da lei para estruturar o processo de implementação e, por fim, de eleger as variáveis normativas que determinam o condicionamento da implementação dos programas. No México, a organização da rede institucional de microfinanças, como mencionado anteriormente, ocorreu ainda na década de 1990, por meio de lei infraconstitucional. Quando as políticas surgiram, ou foram redesenhadas, a rede estava basicamente organizada.

No Brasil, essa rede iniciou um processo de estruturação como política pública com a Constituição Federal de 1988, com a criação do FAT. As primeiras iniciativas e ações de concessão de microcrédito tinham como finalidade construir uma rede de instituições privadas com potencial para financiar pequenos empreendimentos. Em 1995, o PROGER efetuou as primeiras concessões de microcrédito para a informalidade. Em 1996, foram liberados recursos para o BNDES no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). A expansão do microcrédito ocorreu em 2001, com o FAT Empreendedor Popular (GONZALEZ; MATOS; CARDOSO JR., 2009).

Como política de geração de emprego, trabalho e renda, em 2004 foi criado o Programa nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), um marco para o microcrédito como política pública. O PNMPO surgiu com metodologia baseada no relacionamento direto do “agente de crédito” com os tomadores de crédito, como estratégia de diminuir as distâncias entre empreendedores locais e entidades de microcrédito. Nesse sentido, o papel do agente de crédito junto aos empreendedores é também de orientação presencial (BRASIL, 2005).

O microcrédito, em essência, é um negócio jurídico, cuja natureza – as operações de crédito –, requer a apresentação de garantias, uma vez que geram direitos e também obrigações para as partes. Como garantias, no âmbito do PNMPO são admitidos, em conjunto ou isoladamente, o aval, inclusive o solidário, o contrato de fiança, a alienação fiduciária ou outras modalidades e formas alternativas de garantias³³⁰.

No México, a diversidade de entidades que atuavam no microcrédito, com suas metodologias, foi concentrada em torno de figuras jurídicas próprias, reguladas pela mesma lei.

³³⁰ As primeiras atividades de microcrédito foram apoiadas pelo BNDES – instituição financeira pública – e não, propriamente pelo governo federal, como política pública nacional.

Esses atores passaram a ser coordenados pelo governo federal, por meio da *Secretaria de Economía*, com integração hierárquica entre os dois polos: governo e instituições de microfinanças. O Brasil acolheu as instituições que já operavam o microcrédito, criando para elas um processo de habilitação no âmbito do programa de microcrédito produtivo orientado.

Em termos de inovação, ambos os países avançam. No México, os fundos de fideicomisso surgem como instituições privadas que inovam no setor de microcrédito, *locus* do qual é criada a figura do fideicomisso público. Diferentemente, o Brasil mantém a institucionalidade pública dos fundos de custeio, coordenados por instituições públicas. De modo geral, o desafio para os dois países, continua sendo conciliar um mercado de trabalho altamente heterogêneo, com altas taxas de informalidade, em que grande parte da população economicamente ativa desenvolve suas atividades no setor informal com o avanço na erradicação da pobreza – finalidade dos programas.

6 COMPARANDO AS DUAS ECONOMIAS

6.1 Brasil e México: trajetórias semelhantes e estruturas diferentes

Neste capítulo, serão trazidos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e será apresentada uma análise descritiva do contexto do Brasil e México para, então, finalizarmos a comparação a partir do marco teórico selecionado, a Economia de Mercado Hierárquico (HME) (SCHNEIDER, 2009, 2013).

Retomamos a pergunta de pesquisa para aproximação da abordagem relacional dos elementos-chave da tese: Qual a relação entre as políticas de geração de emprego, trabalho e renda no processo de construção e/ou caracterização do *welfare state* no Brasil e no México? A abordagem proposta tem como categorias de análise as economias de mercado hierárquico, a informalidade (do trabalho e da economia) e os programas de microcrédito apontados. O recorte temporal da pesquisa é o período de 2005 a 2014. O objetivo geral da tese é analisar a relação das políticas ativas de emprego no processo de organização do Estado de Bem-Estar Social nas Economias de Mercado Hierárquico (*Hierarchical Market Economies* – HME).

a) Gasto social público

Como cada país define conjunto de indicadores a serem considerados para o gasto social, entendemos como gasto social público o volume de recursos destinados a financiar políticas relacionadas com proteção social, educação, saúde, habitação, serviços comunitários, atividades recreativas, cultura, religião e proteção ao meio ambiente. Entendemos, por fim, como gasto social na proteção social, aquele destinado, especificamente, aos direitos sociais (CEPAL, 2015). Independentemente das variáveis utilizadas no confronto das estruturas e/ou arranjos de Welfare State, o investimento em políticas sociais como medida de ampliar os índices de igualdade social é fundamental, mas não unicamente decisivo na qualidade do EBES. No Welfare State sueco, o fator demográfico, isto é, o envelhecimento da população, é um quesito considerável nos arranjos das instituições de bem-estar social; outro ponto é a taxa de desemprego.

No âmbito das Economias de Mercado Hierárquico, é patente que o mercado de trabalho é fator de vulnerabilidade para uma estruturação do EBES, tendo em vista as altas taxas de

trabalho desprotegido. Ou seja, além de aumentar as taxas de ocupação, os desafios das HMEs são também o fortalecimento de instituições que favoreçam o trabalho formal, duradouro e de qualidade. Como a informalidade do trabalho e do setor informal economia afetam sobremaneira a população pobre e/ou de baixa renda, a inclusão social e inclusão produtiva são respostas fundamentais na construção do Welfare State nessas economias políticas. Tais respostas podem vir, sem dúvida, através da aplicação de recursos públicos e privados no bem-estar social, mas não é a única, ou quiçá, a causalidade de maior expoente explicativo.

O Brasil aplica, em média, 12% do PIB ao ano em gastos sociais, pouco acima da média da América Latina e do Caribe (10%) e do México (9%). Em 2014, Venezuela, Chile, Brasil e Uruguai apresentaram o maior aporte, em termos percentuais, na relação gastos sociais /PIB. Os menores investimentos foram registrados no Haiti (5%) e na Guatemala (7,5%). Esses dados são mostrados na Tabela 7.

Tabela 7 – Gastos sociais na América Latina e no Caribe (2005-2014)

PAIS / REGIAO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ARGENTINA -	8,0	8,4	9,0	9,1	11,2	11,1	11,3	12,1	13,0	13,0
BOLIVIA	12,4	11,8	11,7	11,5	13,0	12,3	11,2	11,0	10,9	11,6
BRASIL -	12,7	13,2	12,6	12,3	13,2	12,9	12,8	13,1	13,6	14,0
CHILE	12,2	11,4	11,8	13,5	15,7	14,8	14,3	14,7	14,7	15,0
COLOMBIA	10,7	10,6	11,3	11,2	13,2	12,2	12,3	12,4	12,9	13,0
COSTA RICA	8,1	7,7	8,0	8,9	10,1	11,9	11,5	12,0	12,1	12,1
CUBA	15,5	11,5	16,7	22,8	22,2	21,5	19,9	11,9	10,9	10,6
ECUADOR	4,2	4,2	5,3	6,6	9,2	8,2	8,3	8,3	9,6	8,8
EL SALVADOR	9,3	6,9	7,1	7,8	9,3	8,8	8,8	9,0	9,6	9,4
GUATEMALA	7,6	7,8	7,2	7,0	8,1	8,0	7,5	7,6	7,6	7,5
GUYANA	...	...	...	6,4	8,9	8,3	6,5	7,0	6,8	7,9
HAITI	...	...	...	...	...	...	...	4,4	4,9	5,2
HONDURAS	9,3	9,3	10,5	10,7	12,2	11,7	10,8	10,9	11,0	9,9
JAMAICA	8,7	9,6	10,5	11,0	11,3	10,8	10,8	10,7	10,5	10,1
MEXICO	7,5	7,6	8,5	9,3	9,4	9,6	9,6	9,6	10,0	10,1
NICARAGUA	8,6	8,7	9,0	9,2	9,7	9,3	9,1	9,5	9,7	10,2
PANAMA	7,1	8,6	8,8	8,8	9,5	10,0	9,4	9,1	8,6	8,4
PARAGUAY	5,6	6,4	6,3	5,8	7,0	6,4	7,3	8,6	8,3	8,5
PERU	8,9	8,0	8,6	8,9	9,6	9,2	8,8	9,4	10,3	11,1
REP. DOMINICANA	6,7	7,4	7,6	8,2	7,5	7,1	6,9	8,0	8,7	7,7
URUGUAY	9,1	12,4	12,0	12,6	13,0	13,0	13,5	13,9	14,3	14,4
VENEZUELA	11,2	13,7	12,8	13,1	13,0	11,6	13,4	14,4	16,1	18,8
AMERICA LATINA	8,7	8,9	9,1	9,5	10,7	10,4	10,2	10,5	10,9	10,9
EL CARIBE	...	...	...	9,6	11,5	10,9	10,6	10,4	11,1	11,5

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de Cepal (2019).

b) PIB *per capita*

Depois de 2004, o Brasil experimentou um período de crescimento econômico sustentado. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou de R\$ 2,7 trilhões em 2005 para R\$ 5,7 trilhões em 2014. Os indicadores de desigualdade seguiram a mesma tendência, com o Índice de Gini³³¹ decrescendo de 0,548 em 2005 para 0,497, em 2014. A taxa de crescimento do PIB *per capita* foi decrescente na América Latina e no Caribe. A crise financeira de 2008 afetou a região como um todo; em 2009, os países da região apresentaram percentuais negativos na relação entre crescimento econômico e número de habitantes, com taxas ainda baixas até o ano de 2014, como mostrado na Tabela 8.

Tabela 8 – PIB *per capita* – 2005-2014

<i>País</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	1,9	2,7	4,8	3,9	-1,2	6,4	2,9	0,9	2,0	-0,4
México	0,9	2,9	0,6	-0,5	-6,8	3,5	2,2	2,2	0,0	1,4
América Latina e Caribe	2,9	3,9	4,2	2,7	-3,0	4,9	3,2	1,6	1,7	0,1

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de Cepal (2019).

c) Gasto na proteção social

Quanto ao gasto com a proteção social³³², o Brasil alcançou a média de 10,6% no período; a América Latina, 3%; o Caribe, 2,5%; e o México, 4%. Mesmo com a crise de 2008, que levou o PIB a percentuais negativos em 2009, o Brasil manteve a média de gastos em torno dos 10%. Esses números podem ser reflexo do perfil do modelo de previdência social adotado pelo país, considerado conservador (BANCO MUNDIAL, 1994), diferentemente do México e de outros países latino-americanos, como Chile, Equador e Uruguai, que adotaram modelos de previdência voltados ao mercado³³³.

³³¹ Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, o Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. Numericamente, varia de zero a um; quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda.

³³² A metodologia da CEPAL entende como gasto social “*los recursos dirigidos a las siguientes 6 funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social* (CEPAL, 2019).

³³³ Nesta pesquisa, não temos espaço para aprofundar o tema, que merece uma verificação mais pontual posteriormente.

Quadro 20 – Gasto na Proteção Social – 2005 a 2014

BRASIL									
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
10,0	10,4	10,2	9,9	10,6	10,2	10,1	10,3	10,7	10,9
MÉXICO									
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,8	1,9	2,3	3,0	2,8	3,0	2,9	3,1	3,2	3,4
AMÉRICA LATINA									
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3,4	3,4	3,5	3,7	4,0	3,9	3,9	4,0	4,1	4,0
EL CARIBE									
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
---	---	---	2,2	2,6	2,5	2,7	2,6	3,1	3,4

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de Cepal (2019).

d) Taxa de pobreza

Na América Latina, observamos um estreitamento do *déficit* de distribuição de renda entre a população em condição de pobreza extrema³³⁴: a região passou de 4,02% em 2005 para 1,76 em 2013. No Brasil, foi de 3,16% em 2005 para 0,96% em 2014; no México, no mesmo período, foi de 2,18% para 1,12% (CEPAL, 2014).

No Brasil, o percentual de pessoas pobres caiu de 22,4 % para 9% e de pobreza extrema, de 7,6% para 4% (IPEADATA, 2014). O período de 2005 a 2014 foi de certa forma, generoso com o país em termos de políticas sociais. Em relação às ações do governo, houve a valorização do salário mínimo e a implantação do Programa Bolsa Família. Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portanto, houve mais atenção à política social, especialmente em relação às despesas públicas sociais.

Na América Latina, a cesta básica de alimentos destinada a satisfazer às necessidades nutricionais (mensura a linha de indigência) custava 45,5 dólares em 2008 e passou para 69,2 dólares em 2014. No Brasil, aumentou de 51,6 (2008) para 62,7 (2014); no México, 62,9 dólares (2008) para 74,2 dólares (2014). A cesta básica e de serviços básicos (mensura a linha de pobreza) ficou em 104 dólares, em 2008, passando para 142 dólares, em 2014, na América Latina. No Brasil, foi de 127 dólares em 2008 para 142 dólares em 2014; no México, de 149,6 dólares para 163,9 dólares (CEPAL, 2019).

Para qualquer segmento da população em condições de pobreza, os valores médios da cesta básica são altos em termos de valor aquisitivo e de salário mínimo. Ademais, na América

³³⁴ O indicador mede o *déficit* relativo de renda dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza, ponderada pela taxa de pobreza.

Latina, a alta concentração da *renda per capita* em favor de pequena parcela da população evidencia a forte segmentação entre pobres e ricos. No Brasil, entre 2012 e 2014, observamos aumento na média de renda da população ocupada (1,9%). Quando medida pela distribuição dos rendimentos, a desigualdade na distribuição da riqueza tende a ser mais profunda: em termos de distribuição de riqueza, 10% da população mais rica do Brasil concentra pelo menos 42% da renda nacional (IBGE, 2017). No México, 10% das famílias acumulam 2/3 da riqueza total do país; na concentração dos ativos financeiros, 80% são propriedade dos 10% mais ricos (CEPAL, 2014).

e) Ocupação no mercado de trabalho e contribuição previdenciária

Entre 2005 e 2014, a taxa de participação no mercado de trabalho aumentou na América Latina, no Brasil e no México, como mostra a Tabela 9. No entanto, quando olhamos para o desemprego aberto, vemos uma diminuição na América Latina e no Brasil e aumento no México. O percentual de contribuição com a previdência social também evoluiu nos dois países, com maior ênfase no Brasil (de 66,9 % para 77,7%). Em relação à jornada laboral das mulheres, tanto no Brasil quanto no México, quase 40% das mulheres possuem duplas ou mais jornadas de trabalho, além daquelas desempenhadas em suas residências³³⁵ (CEPAL, 2019).

Tabela 9 – Pessoas ocupadas* e por contribuição previdenciária (%)

Ano	Pop. de 15 anos ou mais			Taxas calculadas sobre a PEA						Taxas calculadas sobre a população ocupada					
	Taxa de participação laboral			Taxa de desemprego aberto			Assalariados com Previdência			Taxa de informalidade			Jornada laboral das mulheres ocupadas		
	América Latina	Brasil	México	América Latina	Brasil	México	América Latina	Brasil	México	América Latina	Brasil	México	América Latina	Brasil	México
2005	60,8	62,7	68,6	9,1	10,7	...	...	66,9	38,5	46,5	43,1	...	...	35,7	39,8
2006	...	63,5	66,8	8,0	9,5	3,4	...	67,5	40,2	46,3	41,8	49,6	...	35,8	38,8
2007	...	64,7	...	7,7	9,1	...	...	69,5	...	45,8	41,3	...	...	36,1	...
2008	62,5	65,8	71,9	7,2	8,0	5,3	...	70,8	44,2	45,6	40,1	46,5	...	36,3	38,8
2009	...	66,4	...	8,2	9,2	...	...	71,7	...	45,9	40,9	...	...	36,3	...
2010	62,5	0	72,9	8,3	...	6,9	...	...	41,6	45,9	...	45,9	...	...	40,1
2011	...	68,0	...	7,3	7,4	...	...	75,9	...	44,9	38,9	...	...	36,9	...
2012	62,8	68,6	68,1	6,8	6,7	6,1	...	76,2	40,0	44,5	37,3	47,5	...	36,7	38,0
2013	63,2	68,7	...	6,8	7,1	...	...	77,4	...	44,3	37,7	...	...	36,4	...
2014	63,9	67,5	72,5	6,8	7,5	5,6	...	77,7	42,7	44,1	37,9	45,3	...	36,1	38,7

Consideramos a quantidade de pessoas ocupadas de 15 anos ou mais, que contribuem para o sistema previdenciário.

³³⁵ Os dados referem-se ao percentual de trabalho executado fora de casa, somado ao trabalho doméstico e aos cuidados de pelo menos quatro filhos.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de Cepal (2019).

f) Desemprego

O México manteve taxas de desemprego mais altas que as do Brasil entre 2005 (9,2%) e 2014 (7,2%), ainda assim, com uma curva decrescente. A taxa média de ocupação no emprego informal (setor produtivo) ficou em 28%, e a taxa de informalidade, considerando o conjunto de atividades desvinculadas da Seguridade Social entre 2005 e 2014, manteve-se na média de 58%.

A taxa de subocupação passou de 5,9% em 2005 para 8,1%, em 2014, sugerindo a criação de empregos de baixa qualidade. Durante a crise de 2008-2009, a taxa de desocupação chegou a 11,2%. A participação da mulher na força de trabalho é significativamente menor que a dos homens: a média da participação dos homens na força de trabalhar entre 2005 e 2014 foi de 78,4% contra 41% para as mulheres³³⁶ (CEPAL, 2019).

g) Vinculação à Seguridade Social

No México, os sistemas de vinculação da população ocupada à Seguridade Social são distribuídos entre entidades públicas, agências federais ou locais e agências descentralizadas, com abrangência para saúde, cuidados médicos, serviços sociais e concessão de pensão (MÉXICO, 2005c). As contribuições ao IMSS correspondem à maior parcela – 50,8% –, seguidas do Seguro Popular³³⁷, com 45,2%. As instituições privadas correspondem a 3,6%. Estão fora dos sistemas de Seguridade Social e demais sistemas de proteção social pelo menos 64,5% dos trabalhadores ocupados; 99% dos trabalhadores autônomos; 99,5% dos empregadores em condições de irregularidade – setor informal da economia –; 47,3% dos trabalhadores subordinados e remunerados (sem contrato de trabalho); 99,7% dos trabalhadores subordinados e não remunerados (trabalhadores no setor doméstico). Os trabalhadores sem acesso ao seguro popular correspondem a 73% do total de trabalhadores filiáveis (que preenchem os requisitos para o seguro, mas não se filiam) (MÉXICO, 2005a).

Desde a implantação da previdência privada no México, iniciada em 1997, houve aumento substancial de registros em contas individuais nas unidades gestoras, as AFORES. Até

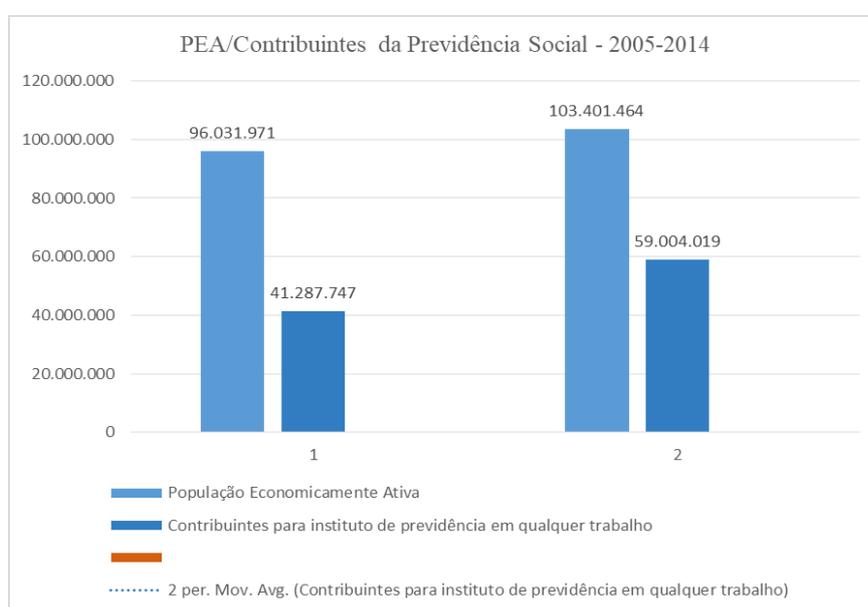
³³⁶ Para dados especificamente sobre o México, consultar a *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral – datos interactivos)*, a partir de 2005. Não utilizamos esses dados tendo em vista que a metodologia adotada pelo INEGI diverge daquela utilizada pela CEPAL.

³³⁷ O Seguro Popular é uma política pública com cobertura específica para a área de saúde.

1998, eram 6,8 milhões; em 2005, 21,6 milhões; em 2014, foram 46,5 milhões de registros³³⁸ (MÉXICO, 2017b). Em termos de cobertura populacional, esses números correspondem a quase metade da população, que em 2014 era de 107 milhões de habitantes³³⁹.

No Brasil, em 2005, 41.287.747 pessoas contribuíram para instituto de previdência em qualquer trabalho; em 2014, foram 59 milhões de contribuintes. No período, a expansão da população economicamente ativa acompanhou a expansão da contribuição à Previdência Social.

Gráfico 11 – PEA/Contribuintes da Previdência Social



Fonte: Elaborado pela autora com dados de Dataprev (2019).

Contudo, esses números compreendem a cobertura de apenas $\frac{1}{4}$ da população brasileira, que em 2014 chegou à casa de 206 milhões de habitantes (CEPAL, 2019). Em termos proporcionais de cobertura, os números indicam que o México, mesmo diante de um sistema privado de capitalização previdenciária, possui maior número de habitantes com cobertura previdenciária do que o Brasil.

³³⁸ Os dados disponibilizados pela CONSAR são cumulativos, ou seja, até o ano de 2019 (MÉXICO, 2019a).

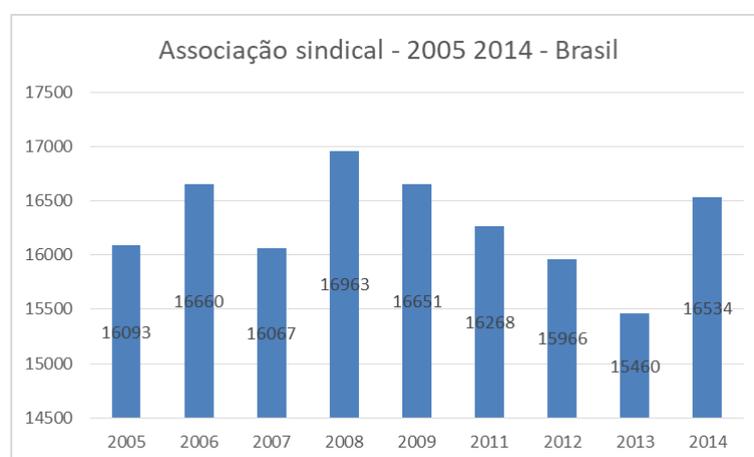
³³⁹ Em 2017, a CONSAR lançou uma ferramenta de monitoramento estatístico denominada *Radiografia Operativa dos AFORES*, com o objetivo de demonstrar mensalmente as informações operativas de cada AFORE, “estimular uma maior concorrência entre os Afores, e como iniciativa ‘transparência’” (MÉXICO, 2019b).

Na prática, trata-se de uma ferramenta de demonstração de dados, não da gestão dos dados e das informações, e compõe uma carteira de coordenação de riscos do sistema de Previdência Social – sistema de capitalização, denominado de *Supervisión Basada en Riesgos* (SBR).

h) Protagonismo da liberdade sindical

No Brasil, o número de associações sindicais mantém-se na média de 16.000 vinculações. Em 2005, do total de 87.695 pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, pelo menos 16.93 estiveram associadas a algum sindicato; dessas, 9.741 eram do sexo masculino e 6.352 do sexo feminino. Em 2014, eram 16.354 pessoas, sendo 9.406 homens e 7.128 mulheres. Esses números são ainda baixos quando observamos o total de pessoas ocupadas no país. Por exemplo, em 2014, do total de 98.621 pessoas ocupadas, o número de associados foi de apenas 16.534 (16,5%).

Gráfico 12 – Associação sindical/Brasil – 2005-2014



Fonte: Elabora pela autora com dados de IBGE (2019).

O tema negociações coletivas indica o potencial de diálogo entre os formuladores das políticas laborais e os trabalhadores e tem por objetivo demonstrar o ganho em razão das condições substantivas alcançadas em termos de proteção no mundo do trabalho. O Brasil ratificou a Convenção nº 98 da OIT, relativa à aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, adotada em 1949, na cidade de Genebra (BRASIL, 1953). O México somente ratificou a Convenção em 2018.

Em 2005, no Brasil, as negociações celebradas renderam aos trabalhadores a recomposição das perdas inflacionárias, com aumentos reais significativos de salários: 67% das negociações coletivas resultaram em percentuais superiores aos do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Em 2014, 90,2% das negociações obtiveram reajustes acima do INPC (DIEESE, 2005, 2014).

i) Sobre o corporativismo mexicano

Segundo Amparo Casar (1991), a consolidação das organizações sindicais ocorreu quando a Confederação dos Trabalhadores do México (CTM), a Confederação Nacional dos Camponeses (CNC) e a Confederação Nacional das Organizações Populares (CNOP) aderiram ao Partido Revolucionário Institucional (PRI), ainda na década de 1930. Nesse período, trabalhadores, camponeses e organizações populares desempenharam um papel efetivo no controle de demandas que poderiam dificultar a elaboração de políticas públicas naquele momento e para o futuro. No entanto, os arranjos corporativistas conformaram um instrumento político mais de controle do que de barganha por direitos sociais: representavam os interesses das corporações patronais, as quais também tinham poder de mobilizar apoio de trabalhadores para as políticas de industrialização ao mesmo tempo em que favoreciam o controle sobre as lideranças dessas organizações.

O corporativismo é, em essência, um sistema de representação de interesses, em que um grupo limitado de categorias, com o reconhecimento do Estado, possui o monopólio representativo dos interesses das categorias que lhes dão corpo (SCHMITTER, 1974). Trata-se de um conceito polissêmico. Nesta pesquisa, é utilizada a definição de Lijphart (2000), para quem o corporativismo é considerado como a incorporação institucional dos grupos de interesse no processo de formulação de políticas públicas. Não cabe, nesta tese, o aprofundamento no assunto, mas os dados coletados dão elementos sólidos que indicam a presença do corporativismo institucional no México. Nesse sentido, destacamos alguns pontos de confluência.

A pesquisa de campo trouxe maior visibilidade para a relação estabelecida entre sindicatos e representações patronais e poder político no México e sobre como esses atores conciliam os interesses dos trabalhadores com os interesses políticos – por exemplo, a ocupação de uma vaga na composição das instituições de bem-estar social decorre da lei, que traz como exigência, o potencial de agremiação das corporações. Lembramos que um dos pontos que caracterizam os capitalismos hierárquicos latino-americanos é o enfraquecimento dos sindicatos, seja pela redução do número dessas instituições, seja pela vinculação ao Estado, o que, conseqüentemente, enfraquece o diálogo coletivo. Para Bouzas Ortiz (2009), os sindicatos, quando vinculados ao aparato do Estado, em sua maioria, se convertem em aparatos corporativos, apartados dos interesses dos trabalhadores:

Ser dirección sindical se ha convertido en una ocupación que permite ejercer poder político y económico y conlleva el que quienes acceden a ello generen sus propios intereses, que ocupan lugares prioritarios respecto de los que representan [...] (BOUZAS ORTIZ, 2009, p. 32).

Durante a empiria, alguns entrevistados sindicalistas falaram sobre organização dos trabalhadores. O representante do *Sindicato Mexicano de Electricistas*, Humberto de Montes Oca³⁴⁰, mencionou a necessidade de “*organizar a los no organizados*”, sindicalizados e não sindicalizados. Isso para que possam “*presentar a los gobiernos los intereses de los trabajadores*”, como complementou o presidente da *Confederación Nacional de Trabajadores Informales*, David Arévalo Méndez³⁴¹. Essa preocupação se explica porque o modelo político, da forma como se encontra configurado no México, não permite a participação democrática dos sindicatos nas esferas de diálogo social.

No mesmo sentido, a *Organización Regional Interamericana de Trabajadores* (PÉREZ HERRERA, 2001) reforçou que o movimento sindical deveria reivindicar os trabalhadores assalariados, mas também a massa de excluídos do mercado, para fortalecer o movimento sindical, algo paradoxal, ante a ausência da figura clássica do setor patronal na outra ponta.

A *Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC) também atua na mesma linha, como explica Nicolás Loza Hurtado³⁴², secretário-geral da entidade: “*en controlar la informalidad en negocios ya establecidos pequeños que es muy bueno, entonces estamos tratando todos de hablar con los empresarios de allí para que se regularice – organizándolos!*”. Da mesma forma, o *Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar*, sob o lema de “*tornar visibles a los invisibles*” (CEBOLLADA GAY, 2017), desenvolve seu trabalho por mais de dez anos no México em busca da inclusão da profissão de trabalhadores domésticos como segurados obrigatórios do IMSS. Até o momento, a classe patronal não está legalmente obrigada a fazer o registro do empregado ou da empregada doméstica.

Em relação aos agrupamentos de trabalhadores, destacamos os sindicatos que buscam as coligações nas organizações de representação nacional. Por exemplo, o *Sindicato Nacional*

³⁴⁰ DE MONTES OCA, Humberto. *Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 28 nov. 2017. Ver Apêndice L.

³⁴¹ ARÉVALO MÉNDEZ, David. *Cita con Frente Nacional de Comercio Informal (Confederación Nacional del Trabajador Informal – CNTI)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 23 sep. 2017. Ver Apêndice H.

³⁴² LOZA HURTADO, Nicolas de Sousa. *Cita con la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 30 oct. 2017. Ver Apêndice J.

de Empleados y Trabajadores de Supermercados, Centros Comerciales, Similares y Conexos de la República Mexicana está agrupado na CTM. Ou seja, são grupos de sindicalizados que se reúnem em busca de representação de classe e acabam coligados às confederações de maior expressão política.

Segundo Bouzas Ortiz e Reyes Ramos (2008), no México, contratos coletivos de proteção patronal têm impedido uma autêntica negociação das condições de trabalho entre trabalhadores e empresários. A adesão ao modelo de contratação coletiva de proteção patronal é feita previamente entre o governo e a representação patronal (empresa), que elegem a representação sindical sem a participação da categoria de trabalhadores. Em caso de necessidade de negociação de direitos, aplica-se o contrato. Os autores mencionam como exemplo o caso do grupo empresarial Wal-Mart com o *Sindicato Nacional de Empleados y Trabajadores de Supermercados, Centros Comerciales*. A organização sindical reúne quase exclusivamente os trabalhadores do grupo Wal-Mart, que integra a cadeia de lojas do grupo, junto com Sam's Club, Suburbia e El Portón. Os trabalhadores desses estabelecimentos, ao assinarem o contrato de trabalho, vinculam-se aos contratos coletivos de proteção patronal (CCPP) firmados entre a empresa e a *Confederación de Trabajadores de México* (CTM).

Os argumentos da ORIT são que a condição de adesão ao CCPP retira do trabalhador o direito à associação sindical e à efetividade das reclamações trabalhistas³⁴³. No mesmo sentido, Bouzas Ortiz (2009, p. 29) argumenta que os CCPP aumentam as vulnerabilidades dos contratos de trabalho, especialmente para os trabalhadores mais jovens, e não respondem aos interesses dos trabalhadores, mas das empresas: “*los contratos colectivos de protección patronal, que son simulaciones contractuales a petición de los empresarios y otorgados por ‘sindicatos’ que no responden a los intereses de los trabajadores*”.

Os modelos de representação dos interesses da sociedade civil organizada no México condizem com a hegemonia de determinadas instituições nas três frentes do sistema de bem-estar social: IMSS, INFONAVIT e CONSAR. Na CONSAR, as bases para escolher os cinco dos representantes das organizações nacionais de trabalhadores são determinadas pela *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, que utiliza como um dos critérios de seleção a observação “*a los usos y costumbres en Comités análogos*” (MÉXICO, 2014a, online) para que se possa escolher a representação do coletivo social. Da mesma forma se procede no INFONAVIT:

³⁴³ Nos Estados Unidos da América, desde 2007, a Human Rights Watch (2007) tem questionado as práticas antissindicais desenvolvidas pelo grupo Wal-Mart contra os direitos dos trabalhadores e contra a liberdade de associação.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar la forma de designar a los representantes de las organizaciones nacionales de patrones. Los miembros representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores, serán designados de la siguiente manera: cinco, de acuerdo a las formas utilizadas por la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conforme a los usos y costumbres en Comités análogos, y el sexto representante será designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estadotal qual se dá na formação do comitê do INFONAVIT. O sexto participante do Comitê é designado pela Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. A tabela abaixo apresenta a composição desse órgão.[...] (MÉXICO, 2014a, online).

No México, em 2005, foram registrados 2.585 sindicatos e 1.964.204 filiados do setor privado; ao todo, havia 34 centrais sindicais registradas na *Dirección General de Registro de Asociaciones/Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. Dessas centrais, seis concentravam 95% dos sindicalizados da iniciativa privada, sendo que as 28 restantes alcançaram apenas 5% do total de sindicalizados. A CTM, da corrente sindical corporativa tradicional, contava com 38% da força sindical do setor privado, seguida pela *Federación de Sindicatos de Empleados de Bienes y Servicios* (FESEBS), com 138.336 filiações, o que representa 7% do total de sindicalizados, e pela *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC), com 81.083 filiados, representando 4% do total de sindicalizados. As centrais ou sindicatos independentes somavam 850.000 filiados e 42% da força sindical; contudo, por não estarem associados a uma das confederações sindicais registradas, não constituíam um agrupamento sindical, logo, não possuíam os requisitos legais exigidos pela STPS para integrar os órgãos da Seguridad Social (MÉXICO, 2005d; AGUILLAR GARCIA, 2010). Em 2014, as representações de trabalhadores registradas na STPS com maior número de filiados foram novamente a *Confederación de Trabajadores de México*, a *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* e a *Confederación Regional Obrera Mexicana* (MÉXICO, 2017e). Essas representações ocupam os espaços de participação na política laboral e industrial do país, inclusive no Sistema de Ahorro y Retiro (SAR), cujo mandato é de seis anos.

Tabela 10 – Representações Sindicais (2005)

Central	Descrição	Asociaciones		Afiliados	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
INDEPENDIENTES	Independientes	448	17%	829,17	42%
C.T.M.	Confederación de Trabajadores de México	1351	52%	754,286	38%
F.E.S.E.B.S.	Federación de Sindicatos de Empresa de Bienes y Servicios	13	1%	138,336	7%
C.R.O.C.	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos	210	8%	81,083	4%
F.E.N.A.S.I.B.	Federación Nacional de Sindicatos Bancarios	11	0%	38,393	2%
C.R.O.M.	Confederación Regional Obrera Mexicana	171	7%	30,895	2%
F.T.S.A.	Federación de Trabajadores de Sindicatos Autónomos	21	1%	14,073	1%
F.E.N.A.S.A.	Federación Nacional de Asociaciones Sindicales Autónomas	26	1%	11,873	1%
F.S.L.	Federación de Sindicatos Libres	28	1%	6,827	0%
C.R.T.	Confederación Revolucionaria de Trabajadores	32	1%	6,282	0%
C.O.M.	Confederación Obrera de México	24	1%	5,836	0%
C.O.R.	Confederación Obrera Revolucionaria	36	1%	5,674	0%
F.N.S.P.	Federación Nacional de Sindicatos Progresistas	52	2%	5,587	0%
C.T.C.	Confederación de Trabajadores y Campesinos	27	1%	5,527	0%

Fonte: Elaborado pela autora com dados de México (2005d).

Ainda que regularmente registradas na STPS, as corporações que não estiverem filiadas a alguma federação ou confederação não podem integrar as comissões do SAR. Os sindicatos que não conseguiam integrar o SAR concentraram 42% das filiações registradas entre 2005 e 2008, ou seja, são números consideravelmente altos em relação às filiações da CTM, com 39% de filiações no mesmo período, e da CROC e da CROM, com 4%, e 2%, respectivamente (AGUILLAR GARCIA, 2010). Em 2017, do total de sindicatos registrados, 775 (27.99%) estavam aglutinados na *Confederación de Trabajadores de México* (CTM); 412 (14.88%), na *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC); e 352 (12.71%), na *Confederación Regional Obrera Mexicana* (CROM) (MÉXICO, 2017f).

Para modificar a hegemonia estabelecida pelas representações sindicais dos últimos anos, os sindicatos independentes seguem o desafio de estabelecer agrupações ou associações sindicais como pressuposto de legitimidade para intervir nos espaços de participação política. O último mandato eletivo dessas corporações teve início em 2015, para um período de seis anos, ou seja, até 2021 a representação obrero-patronal do *Sistema de Ahorro y Retiro* estará sob a responsabilidade dessas corporações.

O agrupamento a uma organização sindical pode representar, ao mesmo tempo, a adesão a uma ideologia que não coincide com os anseios da entidade, levando a uma fragmentação dos ideais da base sindical³⁴⁴.

O lema do SINACTRAHO, desde que foi fundado, em 2000, é “*necesitamos tornar visibles los invisibles, pero con autonomía*” (BAUTISTA, 2014). O sindicato está fortemente

³⁴⁴ A FESEBS, que em 2005 ocupou a terceira posição e não participou nem da CONSAR nem do INFONAVIT, está agrupada atualmente na CTM, fortalecendo ainda mais a posição dessa organização.

engajado no processo de formalização do emprego doméstico e de vinculação obrigatória à Seguridade Social, uma vez que o registro do empregado ou da empregada doméstica junto ao IMSS é facultativo aos patrões. Recentemente, a *Secretaría de Trabajo y Previsión Social* passou a integrar o canal de interlocução entre a categoria e o governo mexicano. Segundo a diretora do *Programa de Formalización del Trabajo da STPS*, Iris Arlette Gallardo Escamilla³⁴⁵, a Seguridade Social das trabalhadoras e dos trabalhadores domésticos é uma área nova para a instituição, que não atuava nessas demandas: “[...] *también he de decirte que la Secretaría del Trabajo no tenía un área que atender el tema de la Seguridad Social. Esta área es de reciente creación, por razones que nadie entiende, pero no existía [...]*. Ela explica que muitos entendem que não é necessário dar Seguridade Social a essa categoria e, da mesma forma que ocorre com a informalidade do trabalho no setor de comércio e serviços, “*aunque parezca imposible de creer, muchos no saben que tienen que dar seguridad social*”.

[...] *estamos haciendo grandes esfuerzos por hacer llegar la información a los trabajadores, tenemos ahorita solamente una guía para los trabajadores, pero también la realidad es que nos hace falta la guía para los empresarios porque, aunque parezca imposible de creer muchos no saben que tienen que dar seguridad social [...]* (GALLARDO ESCAMILLA, 2017)³⁴⁶.

Nas entrevistas realizadas em campo, a palavra-chave esboçada pelos entrevistados foi “organizar”: organizar os não organizados, independentemente da categoria. O espaço de diálogo social se movimenta para um processo de organização dos trabalhadores que se encontram à margem dos sistemas de proteção social³⁴⁷.

No México, a CTM concede filiação a associações de produção e organizações de caráter proletário ou incorporadas à classe trabalhadora. Desde 1998, tem agregado “*grupos sociales marginados*”. A CROM também filia os não assalariados e promove a filiação para “*los trabajadores no organizados y para quienes están en organizaciones no auténticas*”. Considera que “*quienes trabajan en la economía informal*” devem ter espaço na organização, em uma referência aos trabalhadores por conta própria. A UNT também reconhece também a legitimidade das “*organizaciones cuyos intereses sean afines a los trabajadores*”, permitindo filiações (ORSATTI, 2016, p. 3-4).

³⁴⁵ GALLHARDO ESCAMILLA, Iris Arlette. *Cita con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 27 nov. 2017. Ver Apêndice M.

³⁴⁶ GALLHARDO ESCAMILLA, Iris Arlette. *Cita con la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS)*. [Entrevista concedida a] Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Ciudad de México, 27 nov. 2017. Ver Apêndice M.

³⁴⁷ Em 2006, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Brasil, também iniciou o processo de organização dos trabalhadores não assalariados em um setor autônomo da entidade.

Organizar os trabalhadores informais nessas corporações, em termos proporcionais às taxas de informalidade no México, parece contraditório porque, principalmente diante da hegemonia de determinadas corporações nos sistemas de bem-estar social, a tendência é reforçar o poder político desses grupos, invisibilizando cada vez mais aqueles que precisam do sistema – desde uma relação de subordinação ao poder desses grupos. São, na prática, estratégias sutis aplicadas para exercer um poder simbólico e influenciar os indivíduos (BOURDIEU, 2015), o que se dá a partir dos vínculos com a corporação obrero-patronal.

Em relação às diferenças observadas no sistema de Seguridade Social mexicano, especificamente sobre o sistema previdenciário, além da conformação institucional, que no México é de natureza privada, um ponto a ser destacado é a relação das AFORES (administradoras dos fundos de pensão) com os grupos de poder econômico (grandes empresas). Por exemplo, a AFORE Azteca, subsidiária de Grupo Elektra, é controlada por Ricardo Salinas Pliego, do Grupo Salinas.

j) Grupos de poder econômico no Brasil

Estudo realizado por Tygel et al (2013, p. 4) descreve com minúcias quem são os “proprietários do Brasil”. De acordo com os autores, para “avaliar o poder dos grupos privados do país, o primeiro passo foi buscar saber “quem são estes grupos, de fato”. Eles apontam que, por trás de nomes famosos como Itaú, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Odebrecht, Vale do Rio Doce, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Gerdau, Brasil Foods, Cosan, Oi/Telemar, JBS, Telefônica, Pão de Açúcar e Bradesco, estão diversas outras empresas e pessoas que se conectam entre si por relações de propriedade, no modelo de empresas familiares com grande poder econômico.

Segundo o estudo, entre as empresas privadas de maior poder econômico pouco conhecidas estão as seguintes: Stichting Gerdau Johannpeter, controladora do grupo Gerdau; Blessed Holding, controladora do grupo JBS/Bertim; Wilkes Participações S.A., controladora do grupo Pão de Açúcar; BBD Participações S.A., controladora do grupo Bradesco S.A.; Jereissati Participações S.A. e Andrade Gutierrez S.A., controladoras da Oi/Telemar; Rio Purus Participações S.A., controladora do grupo Vicunha/CSN; e IUPAR, controlador do grupo Itaú.

A pesquisa apontou, ainda, que as empresas de participação não possuem vinculação com o mercado produtor e são controladas por famílias cujos nomes não foram revelados na pesquisa. Além dessas empresas, há outra tipologia de “proprietários do Brasil”: os fundos de

pensão de estatais, a Previ e a Petros, que também participam de vários outros grupos. Por exemplo, a Previ é a segunda no *ranking* e a maior controladora do grupo Vale e a Petros é hoje a principal acionista do grupo Itaú, depois das famílias Setúbal e Moreira Salles. A Previ, em 2014, aportou investimentos de 160.048.437 ao ano em fundos de pensão, e a Petros, 53.408.898, valores referentes apenas a previdências complementares dos servidores públicos.

Das empresas apresentadas no *ranking* das mais ricas do país, Gerdau, Itaú e Santander também possuem carteiras de fundos de pensão de contribuição definida no Brasil (previdência privada) (ABRAPP, 2014). O estudo aponta que as doze primeiras empresas mais ricas do país concentram mais de 50% de todo o poder acumulado das 397 empresas relacionadas no *ranking*. Isso demonstra o caráter concentrado e piramidal dessa estrutura, que também acumula poder por meio de participações cruzadas em diferentes grupos³⁴⁸. O poder acumulado é calculado com base na cadeia de participações diretas e indiretas dos acionistas.

Comparando, brevemente, as estruturas de bem-estar social do Brasil e do México, com o modelo de bem estar sueco: Em 1946, a Suécia criou um Sistema Público de Pensão Popular, característico do modelo de *welfare state* Social Democrata, desvinculado de contribuições salariais, e totalmente financiado por recursos fiscais. Era destinado à população com mais de 65 anos de idade e de baixa renda. Em 1959, foi implementado o fundo público de pensão (*Allmänna Tjänstepensionen* - ATP), modelo de aposentadoria, financiado pelas contribuições patronais, para complementar o Seguro Popular. O Seguro Popular-ATP era um sistema de repartição, baseado no princípio *Pay As You Go* -PAYG), no qual as contribuições dos trabalhadores ativos pagam os benefícios dos aposentado (baseado na solidariedade). Após a implementação do ATP, a aposentadoria passou a ser de abrangência universal e compulsória, mantendo-se a centralidade e controle no Estado. Na década de sessenta, o Sistema de Seguro Popular-ATP foi suplementado pelo governo, para ampliar o fator de redistribuição. A Suécia adota o sistema de contas virtuais previdenciárias, ou regime previdenciário híbrido ou nocional, no qual parte é de repartição, e parte se funda na capitalização (BOHLIN, 1999).

Vale lembrar que após a Segunda Guerra Mundial, a Europa Ocidental amadureceu as ideias e discursos de bem-estar social, cujos arranjos avançaram para uma organização do EBES em outras regiões do globo, inclusive na América Latina. Vale lembrar que se tratam de trajetórias históricas descontínuas, nas quais cada país desenhou suas instituições e modelos

³⁴⁸ Com base na metodologia, os autores chegaram ao *ranking* dos “Proprietários do Brasil”, que apesar de listar apenas 397 empresas, “tem por trás de si uma relação de poder acumulado” em 5.599 atores econômicos. Como mencionam, “chama atenção a brutal concentração de 50% do “poder acumulado em 12 empresas” (TYGEL *et al.*, 2013, p. 9). Os autores estabeleceram um indicador de poder acumulado para a pesquisa, mensurado em termos percentuais e em milhões de reais.

próprios. Estados Unidos e a Inglaterra, por exemplo, seguiram a lógica do trabalho, onde apenas os indivíduos excluídos do sistema capitalista recebem benefícios sociais; a estrutura é focalizada, a fim de não desincentivar o trabalho e esforço individual.

Tendo como referência os casos brasileiro e mexicano, da mesma forma que se deu na Europa Ocidental, várias instituições de bem-estar social precederam a década de quarenta, principalmente aquelas com ênfase no seguro contra acidente de trabalho e aposentadorias dos ferroviários, ou ferrocarrilles, no caso mexicano. No Brasil, na década de vinte foram implantadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões, convertidas em Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Dessa forma, enquanto o Welfare State sueco teve como marco o Seguro Popular, cujo público-alvo foi a população de baixa renda idosa, as primeiras instituições de aposentadoria (pensão) no Brasil e no México foram voltadas para o mundo do trabalho. Vejamos que no início da década de quarenta, mesmo com a criação de instituições abrangentes, e de aplicação nacional, as que se seguiram foram para proteger o trabalhador assalariado. O México implantou a Ley Federal de Trabajo em 1942, e criou o Instituto Mexicano del Seguro Social em 1943; no mesmo ano, o Brasil publicou a Consolidação das Leis Trabalhistas. Somente na década de sessenta, as instituições diversificaram a população-alvo, por exemplo, no Brasil, foram criados a Lei Orgânica da Previdência Social e o Instituto Nacional de Previdência Social.

Entre a década de oitenta e início dos anos dois mil foram implementadas mudanças institucionais relevantes nos sistemas de aposentadorias na Europa e América Latina. Acompanhando essa onda, a Suécia iniciou um processo de revisão constitucional, quando foi sugerida a criação de um regime de capitalização previdenciária, no qual cada segurado contribuiria para seu benefício futuro. Diferente do sistema baseado na solidariedade, no regime de capitalização a principal característica é a individualidade da contribuição do segurado para a aposentadoria futura. Além disso, na capitalização, a correção dos valores depositados segue as regras do mercado financeiro de capitais.

Apesar de os partidos políticos terem acenado favoravelmente pelo modelo de capitalização previdenciária, a mudança não foi aceita; mas se modificou a forma de contribuição do sistema, de benefício definido (BD) para contribuição definida (CD), mas mantendo-se a conformação *pay as you go*. Essa foi a primeira mudança institucional de peso no modelo social democrata sueco da década de noventa.

O modelo *pay as you go* foi mantido, porém custeado pelo desconto compulsório de 16% do salário do trabalhador, corrigido anualmente pela taxa de crescimento dos salários.

Outra mudança importante, foi a criação de um sistema privado de aposentadoria complementar, com desconto compulsório de 2,5% do salário do trabalhador, com objetivo de integrar o fundo privado de capitalização; além da participação de instituições privadas no sistema. Por fim, na década de noventa, o Sistema de Seguro Popular foi extinto, quando entrou em vigor o sistema de pensão complementar destinado às pessoas de baixa renda. As contribuições financiam todas aposentadorias, inclusive pensão por morte, mas esta exige contribuições facultativas complementares (BOHLIN, 1999).

Nas mudanças das estruturas previdenciárias, o Brasil manteve o sistema de redistribuição, de caráter universal, benefício definido e solidário e, diferente do modelo sueco, a adesão à previdência complementar quando criada, foi de natureza facultativa; assim, no caso brasileiro, as mudanças institucionais foram incipientes. No México, no entanto, as mudanças foram mais profundas e radicais. O país optou por um sistema de previdência privada, ou modelo de capitalização, abandonando o modelo de redistribuição (universal e solidário) em meadas da década de noventa.

Contrastando os três arranjos de bem-estar social, no caso sueco, em 2014, a população era de 9,5 milhões de habitantes, dos quais, 6,1 milhões entre 15 e 64 anos (64%). A força de trabalho ou população economicamente ativa (PEA) era de 81,52%, com 75% ocupada há mais de um ano. A população desempregada correspondeu a 8,1% da PEA. Como desafios do Estado do Bem-Estar Social sueco para os anos seguintes, destacamos dois pontos: lidar com uma população de cerca de dois milhões e trezentos mil habitantes acima dos 65 anos de idade; isto é, quase 35% da população economicamente ativa em condições de aposentação a partir de 2014, números que se projetam inclusive para os próximos dez anos; e resolver e a média de desemprego dos últimos dez anos, de cerca de 7,6% (OECD.Stat, 2019).

Enquanto para o Brasil e o México, além do desemprego, a ampliação da cobertura previdenciária são desafios históricos para as instituições de bem-estar social. No ano de 2014, o México contava com 118,3 milhões de habitantes e, 77.1 milhões entre 15 e 64 anos de idade (65%); a população economicamente ativa era de 68,9%, dos quais, 64,1% estiveram empregados no último ano e; 7% desempregados há um ano ou mais. A média de desemprego no período de 2005 a 2014 ficou em 4,68%. No Brasil, a população em 2014 era de 201,5 milhões de habitantes, com 136,9 milhões entre 15 e 64 anos de idade (69,6). A população economicamente ativa era de 68,9%, com 64,1% empregados em 2014; a taxa de desemprego aberto ficou em 7%. A média de desemprego aberto no período de 2005 a 2014 foi de 7,1% (idem).

Apesar de as taxas de desempregos serem díspares, sabemos que as realidades no mundo do trabalho nesses países são similares: quando aumentam as taxas de ocupação, em muitos casos, são no emprego informal. Tanto Brasil, quanto México, possuem altas taxas de informalidade no mercado de trabalho; portanto, altos índices de trabalho desprotegido.

É indiscutível que a distribuição de riqueza na Suécia é pelo menos três vezes maior que no Brasil e no México, no entanto, precisamos observar que a população do Brasil é pelo menos vinte e duas vezes maior que a sueca e; a do México, pelo menos 11 vezes.

Em 2014, o Produto Interno de Bruto da Suécia cresceu 2,6% em relação ao ano anterior. O crescimento médio do PIB no período de 2012 a 2014 foi de 1,7%. O Brasil, em 2014 teve PIB de 1,9%; com média para o período, de 1,8%. No México, o PIB de 2014 cresceu 3,6%; enquanto a média do período foi de 2,7%. Enquanto o PIB *per capita* da Suécia ficou em torno de quarenta e quatro mil dólares (US\$ 44.000,00) em 2014, do México aproximou-se dos dezessete milhões de dólares (US\$ 16.660,00) e, o Brasil, de quinze milhões de dólares (US\$ 14.577), 2014. No cenário dos gastos em políticas sociais, considerando as variáveis - velhice, benefícios relacionados à incapacidade, saúde, família, trabalho ativo, programas de mercado, desemprego, habitação, a média de gastos sociais nos países da OECD foi de 19% do PIB em 2014. A Suécia investiu 23,6% do PIB em políticas sociais; o México, 7,7 % do PIB em gastos sociais (ibidem).

7 CONCLUSÃO

O mito de Sísifo do bem-estar social na América Latina traz uma provocação sobre o processo de construção e caracterização do *welfare state* no Brasil e no México no período de 2005 a 2014. A pesquisa fundamenta-se na abordagem teórica da Variedade de Capitalismo Hierárquico e, na perspectiva institucional-discursiva, como estratégia de análise dos principais atores institucionais do sistema de proteção social do mundo do trabalho. Nesse sentido, confronta o paradigma do *welfare state* como agenda de Seguridade Social na perspectiva da realização dos direitos sociais do trabalho e da consubstanciação da cidadania com o paradigma da informalidade, para a qual são desenhadas as políticas de geração de emprego, trabalho e renda, a exemplo dos programas de microcrédito produtivo orientado.

As inferências levantadas para estudar as estruturas de *welfare state* no Brasil e no México e que servem de unidades de comparação dessas economias de mercado são as seguintes: a informalidade do mercado de trabalho, fenômeno característico das HMEs; os sistemas de Previdência Social, no âmbito da Seguridade Social; no campo das políticas de geração de emprego, trabalho e renda, os programas de microcrédito, nos quais elegemos os arranjos institucionais dos fundos de custeio como categorias analíticas: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o *Fideicomiso do Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (FINAFIM).

O FAT é um fundo de natureza constitucional, suas formas de custeio estão previstas na Constituição Federal de 1988. O arranjo institucional do fundo está previsto em lei. Já o FINAFIM tem natureza jurídica de fideicomisso público, inovando com uma figura jurídica ao ser incorporado do direito mercantil (esfera do direito privado) para o direito público. Foi criado por lei, e suas regras operacionais são renovadas ano a ano, por lei ordinária.

Para a abordagem teórica do capitalismo hierárquico, as economias de mercado hierárquico (HMEs) são caracterizadas, fundamentalmente, pela presença de grupos de negócios diversificados, em sua grande maioria empresas familiares e multinacionais; relações de trabalho atomizadas, ou seja, predominância de contratos de curto prazo, com baixa qualificação da mão de obra; os sindicatos são considerados fracos, devido à pouca interação com o chão de fábrica. A complementaridade institucional é inexistente, ou considerada muito baixa, apontando para a pouca interlocução das políticas públicas com os problemas sociais. Um fenômeno bastante presente nas HMEs são as altas taxas de informalidade no mercado de trabalho, segmentado em dois setores, o formal e o informal.

A hierarquia, elemento-chave e caracterizador das HMEs, é explicada a partir dos sistemas de relações estabelecidas nas empresas tradicionalmente familiares, nas quais predominam os interesses do grupo familiar, em detrimento dos interesses dos mercados e do chão de fábrica. Também pelas relações de mercado estabelecidas pelas multinacionais, ao influenciarem nas transferências de tecnologia, de capital para investimentos e em algumas relações com fornecedores e clientes em cadeias globais de valor. A hierarquia nos grupos de negócios diversificados pode influenciar no processo de fusão entre empresas. Tal como se deu na década de 1990, no México, quando as grandes empresas privadas ampliaram as hierarquias corporativas por meio de fusões e de aquisições de empresas menores e de estatais e modificaram o modelo de coordenação do sistema de governança corporativa.

Em outras palavras, nas HMEs, a hierarquia tende a substituir ou até mesmo atenuar as relações coordenadas ou de mercado que caracterizam as Economias de Mercado Coordenado e as Economias de Mercado Liberal, respectivamente. Também influenciam o sistema de governança corporativa, por exemplo, no processo de treinamento ou capacitação no trabalho (*on-the-job*), já que, em empresas tradicionalmente familiares, os interesses do grupo familiar se sobrepõem aos interesses da firma, portanto, do chão de fábrica.

Assim, o *welfare state* imaginado para a América Latina é aquele que cria condições de pertencimento, de capacidades, de oportunidades de agir com equidade. Postulamos uma agenda de proteção social no mundo do trabalho que não se compraza com padrões mínimos de bem-estar social. Acreditamos ser importante seguir o paradigma da Seguridade Social, que traz a perspectiva da realização dos direitos sociais do trabalho para o século XXI, para que no processo de construção do *welfare state* latino-americano os direitos sociais do trabalho ultrapassem a esfera formal e avancem para a inclusão dos trabalhadores informais nas agendas políticas dos direitos do trabalho.

O conflito aparente no processo de construção do *welfare state* no Brasil e no México com o paradigma de bem-estar social parece derivar da mercantilização dos direitos sociais, ao passo que, como solução, seria o inverso, um processo de desmercantilização, uma vez que é direito do cidadão a prestação do serviço (prestação do bem-estar social). Ao cidadão deve ser assegurado o direito de proteção social sem depender do mercado. A desmercantilização dos direitos sociais pode ser percebida pela variação da distância entre o bem-estar e o poder aquisitivo. Quanto mais o bem-estar social se distancia do poder aquisitivo, mais inclusivo é o *welfare state*. Quanto mais relativizados são os recursos financeiros como forma de acesso a bens e serviços públicos, maiores são as capacidades e as oportunidades do agente.

No estudo do processo de construção e caracterização do *welfare state* no Brasil e no México, a pesquisa abordou o processo de informalidade do mercado de trabalho e a relação dos programas de microcrédito produtivo, como a inclusão social e produtiva dos trabalhadores e os empreendimentos informais.

Sobre o setor informal, o trabalhador informal e a informalidade laboral, no contexto da pesquisa de campo, chegamos a pensar que esses elementos seriam, em conjunto, um traço característico e identitário do Brasil e do México ou de determinadas regiões do globo, não no sentido colocado por Schneider (2009), como um fenômeno prevalente, mas constituído culturalmente e de forma identitária, própria das HMEs. No entanto, filiamo-nos à lógica da condição dos sujeitos – construída historicamente e a partir de fatores de negação de direitos – , para a qual as lentes paradigmáticas da modernidade industrial engendraram seus propósitos de fragmentar e descaracterizar o setor informal e os seus sujeitos, como se essa fosse a solução possível e efetiva para o *welfare state*, condição que se complexificou diante das grandes reformas econômicas engendradas nas economias de mercado hierárquico latino-americanas, principalmente a partir da década de 1990. O Estado dualizou o mercado de trabalho em dois campos, formal e informal e delimitou o paradigma do trabalho formal como condição de acesso à Seguridade Social. No setor informal (trabalhadores desprotegidos, desempregados e subocupados), o processo de formulação das políticas públicas pouco avançou.

A abordagem da variedade de capitalismo hierárquico descreve a informalidade nas economias de mercado hierárquico como característica e, como mencionamos, um fenômeno prevalente. Para esse recorte, as agendas políticas da década de 1990 introduziram os programas de microcrédito produtivo, porém, mantendo uma conexão entre o setor informal e a pobreza. Tais programas compõem um conjunto de políticas de desenvolvimento econômico que tem como desafio atuar simultaneamente nas situações de pobreza, incentivando a geração de trabalho e renda dos microempreendedores populares, excluídos ou à margem do processo de desenvolvimento dessas economias.

A exclusão social na América Latina expõe as realidades dos grupos marginados, sob o ponto de vista econômico e social, a exemplo dos trabalhadores informais e do setor informal da economia. Os informais, de modo geral, são trabalhadores autônomos, assalariados com baixíssimos rendimentos, indivíduos e famílias que levam uma vida precária e com baixas perspectivas de ascender ao trabalho protegido.

Sob o enfoque estrutural, reforçamos que trabalho informal e precário não é opção do sujeito, mas uma consequência da má distribuição das riquezas socialmente produzidas nas economias de mercado hierárquico latino-americanas. A categoria informalidade evidencia a

coexistência de uma sociedade paralela nas HMEs, a sociedade informal, cuja conformação se dá pelas altas taxas de informalidade (trabalho desprotegido e negação dos direitos sociais do trabalho e do exercício da cidadania) e pela presença do setor informal da economia.

Na América Latina, há uma reduzida fração de empresas com potencial de acumulação e inovação, considerada uma elite empresarial, caracteristicamente empresas familiares, composta por grupos de negócios diversificados, atuando em diversos ramos da economia. Há ainda uma pequena fração de microempresários que conseguem se consolidar no mercado porque adotam estratégias de inovação permanente, acomodando trabalhadores especializados e flexibilidade de criação.

Paralelamente a esses dois polos – o grande empresário e o microempresário –, mencionamos as atividades econômicas em que boa parte atua mais pela sobrevivência do que pela acumulação do capital, ou seja, utiliza seu empreendimento como alternativa de suprir as necessidades mínimas/básicas, em decorrência da pobreza, seja no setor urbano, seja no rural, independentemente de estar em condição de informalidade ou não.

As imprecisões que a expressão formal-informal carrega, ao longo da história da América Latina, em seu processo de desenvolvimento, não são desconhecidas. Contudo, essa composição é utilizada pela Organização Internacional do Trabalho desde os princípios dos anos 1970 para descrever o mercado de trabalho e das economias, em países desenvolvidos ou não. Por se tratar de um modelo heurístico, apesar da dualidade do conceito, o termo informal é o ponto-chave das discussões sobre trabalho desprotegido e negócios não registrados e permite alcançar unidades de observação complexas, que não se exaurem no indivíduo, na família ou na unidade econômica (o estabelecimento). Até porque sabemos que podem coexistir situações de formalidade e informalidade.

Há diversas formas ou tratativas do fenômeno, a depender dos critérios adotados: predominância de trabalho não assalariado; ilegalidade dos estabelecimentos, decorrente do não pagamento de impostos; trabalho precário, com baixa qualificação e desprotegido. Também pode ser denominado de economia subterrânea, economia ilegal ou irregular ou setor não estruturado, não organizado, etc. O critério mais objetivo é o aplicado para o trabalhador por conta própria ou trabalhador autônomo. Este não se expressa pela relação assalariada entre patrão e empregado; trata-se de um modelo horizontal das relações de trabalho que tendem a se estruturar com base nos vínculos familiares e manter a lógica da solidariedade e da ajuda mútua como alternativa funcional do empreendimento – baixo custo para manutenção do negócio.

Apesar da multiplicidade de formas, o sentido é unívoco, de conteúdo multidimensional. São condições precárias de trabalho e de organização que têm como traço fundamental a

heterogeneidade e a falta de amparo social, isto é, não legitimam o acesso à Previdência Social, a não ser na modalidade de contribuinte individual (Brasil) ou de contribuinte independente (México). Mesmo nos casos em que o trabalhador opta (prefere) pela informalidade, justificando que recebe o salário bruto, livre de descontos, ganhando mais do que se trabalhasse com carteira assinada, ainda assim, trata-se de estratégia de sobrevivência, afinal, ninguém opta pelo trabalho desprotegido, mas é empurrado para essa condição.

A informalidade é vista como uma condição que impede o avanço do bem-estar, ou seja, é um dos fatores que mitigam a realização/consubstanciação dos direitos sociais. Independe se a informalidade decorre dos microempreendimentos ou da ausência de vínculo empregatício.

Outra característica da informalidade (do trabalho e do setor econômico) refere-se à falta de coesão social nas relações de trabalho, o que implica a ausência de sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais, principais bases de legitimidade política e de apoio do coletivo social. Sem representação sindical, os informais se valem de organizações associativas. Estas, por sua vez, vinculam-se às centrais sindicais, numa relação que pouco explica a atuação dessas entidades na defesa dos direitos dos trabalhadores informais. Em outras palavras, a prática de associativismo como mecanismo de organização política não viabiliza a negociação dos direitos e dos interesses dos informais, seja empresa, seja trabalhador, apesar de conferir maior visibilidade ao setor. Falta ao setor informal da economia e aos trabalhadores informais uma forma própria de organização que possa reunir seus elementos identitários a fim de definir interesses, como categoria de trabalhadores.

Destacamos que as organizações do setor informal sustentam a bandeira de organizar os não organizados (os informais), emoldurando uma possível ressignificação desses indivíduos e de seus negócios no contexto da economia globalizada. Seria esse o reconhecimento ou a valorização das unidades produtivas de pequena escala, pouco exigentes quanto ao potencial tecnológico e de capital, cuja persistência decorre da própria natureza dos negócios: são orientadas ao mercado popular, praticam preços baixos, geram ocupação para a população mais pobre, além do baixo potencial tecnológico. Ainda, reinventam-se no mercado interno (muitos empreendedores informais transitam entre o setor de serviços e o de comércio) e se articulam com outros setores da economia para manter o negócio em funcionamento.

Muito embora atuem na informalidade, os trabalhadores informais e as unidades econômicas informais apoiam empresas maiores (formais), servindo como pontos de escoamento de mercadorias/produtos. Desde uma perspectiva econômica, esses atores participam do processo de acumulação do capital, uma vez que viabilizam a articulação produtiva entre empresas, mesmo que numa relação assimétrica, caracterizada, principalmente,

pela exploração da mão de obra. Ou seja, é um setor que suporta o desemprego estrutural das economias de mercado hierárquico ao mesmo tempo em que cede a força de trabalho (invisibilizada) para atender às necessidades da produção e do capital.

Outro componente do fenômeno diz respeito à territorialidade, elemento constitutivo e necessário ao desenvolvimento local do setor informal urbano. Em regra, a economia informal urbana se desenvolve a partir da utilização dos espaços públicos: ruas, praças, feiras, parques, praias, rodoviárias, ônibus e metrô, enfim, todos os espaços de adensamento populacional são suscetíveis às atividades do setor informal da economia.

As realidades observadas em campo nos dão a percepção de que a aglomeração favorece o ambiente de negócios e as redes de intercâmbio produtivo. Proximidades de estabelecimentos formais também são disputadas pelos vendedores ambulantes, que estimulam as vendas das mais diversas formas, com marketing diferenciado: o confronto face a face com o consumidor ocorre com explicações rápidas e objetivas, um convencimento preciso e decisivo para o sucesso dos empreendimentos.

Esses detalhes compõem as ideias de apoderamento dos espaços públicos: os territórios são disputados pelo setor informal e pelos pedestres. São espaços submetidos a um sistema próprio de organização, espécie de corporativismo que estabelece regras de utilização dos espaços, como, quando e que produto ou serviço poderão ser ali comercializados.

O território, componente fundamental do setor informal urbano, é o *locus* no qual se estabelecem as relações de poder entre indivíduos/empreendedores, ao tempo em que estes tensionam o Estado, a fim de garantir a manutenção dos negócios informais. São ações complexas que desvelam as transformações dos territórios em espaços de apoderamento e de dominação, em territorialidades do território ocupado.

O conflito das políticas públicas, desde uma perspectiva territorial, está em harmonizar a concepção normativa de território e a preservação do uso e da função dos espaços públicos com a compatibilização desses espaços para microempreendimentos em situação irregular e/ou vistos como ilegais.

A polêmica suplanta os interesses do Estado, porque há tempos o setor informal subsiste, articulado com a dimensão formal das economias de mercado hierárquico. Nas HMEs, contrastam um setor amplamente desenvolvido e dinâmico e o setor informal da economia, ambos em constante interação. Coexistem de forma sistêmica, com estruturas distintas, porém articuladas. A diferença está na finalidade dos processos de produção: o setor desenvolvido, voltado ao crescimento industrial, à diversificação e à inovação tecnológica, atende à lógica da alta produtividade; o setor informal, à lógica da subsistência.

Nesse sentido, ao contrário do que se imaginava na década de 1970, a informalidade não corresponde a um processo de transição da economia, a uma lógica funcional dos países subdesenvolvidos, que seria revertida a partir do paradigma da formalização do trabalho e dos avanços da modernização da indústria, da renovação e da incorporação, principalmente, dos migrantes rurais em postos de trabalho formal. Pelo contrário, as economias de mercado hierárquico na década de 1980 (a década perdida) protagonizaram o fenômeno reverso, ou seja, a dinâmica e o fluxo constante do setor formal ao informal como resposta antecipada à década de 1990, quando as políticas neoliberais resultaram em novos pobres, com a prevalência da informalidade na região. Outro ponto importante no mundo do trabalho refere-se aos postos de trabalho que deixam de existir, circunstâncias que empurram o trabalhador não capacitado ao desemprego, ao subemprego e, inclusive, aos postos de trabalho informal. Dessa forma, a expansão do setor informal, sobretudo do setor de comércio e de serviços, encontra conexão com causalidades diversas, em que pese a pobreza estrutural ser identificada historicamente como elemento central e caracterizador do fenômeno.

Levantados os principais atributos do paradigma da informalidade, avançamos para as reflexões sobre os programas de microcrédito produtivo implementados pelas economias de mercado hierárquico – Brasil e México – para promover a inclusão social e produtiva da população pobre no período de 2005 a 2014.

Os programas de fomento ao microempreendedorismo como mecanismo de empregabilidade ganharam espaço considerável na política econômica liberal a partir da década de 1990 em diante, com maior difusão nos anos 2000, a exemplo do microcrédito produtivo. A literatura *mainstream* entende o microcrédito como parte da microfinança que consiste na concessão de empréstimo de pequeno valor para pessoas físicas de baixa renda e empresas (pessoas jurídicas) com dificuldades de acesso ao crédito. Vale ressaltar que o microcrédito é uma modalidade de empréstimo financeiro, um tipo de linha de crédito do setor das microfinanças que, ao ser institucionalizado como política de desenvolvimento no Brasil, favoreceu as parcerias público-privadas entre o Estado e o Terceiro Setor. No México, as Instituições de Microfinanças adotam modelos próprios, definidos em lei federal.

As primeiras parcerias de âmbito nacional, no Brasil, surgiram em 1996 com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular, em apoio à atuação das Organizações Não Governamentais (ONGs) que já atuavam no microcrédito. Em 1998, foi estabelecida a parceria do Banco do Nordeste (Sociedade de Economia Mista) e de outras cinquenta agências especializadas no Programa CredAmigo, de microcrédito produtivo orientado. Com a Lei nº 9.790, de 1999, o microcrédito

foi definitivamente incluído como uma das finalidades das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Em 2001, o Conselho Monetário Nacional, com a Resolução nº 2.874, criou a Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM), com o objetivo de regular a participação da iniciativa privada na indústria de microfinanças.

Em 2003, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), destinado aos empreendedores informais e às microempresas. Os recursos são direcionados para a população de baixa renda, exclusivamente para atividade econômica de fomento à geração de emprego, trabalho e renda; portanto, não se aplica a crédito para o consumo. As operações de crédito no PNMPO podem contar com garantias sociais (aval solidário) ou de natureza pessoal, como o aval simples e o contrato de fiança. Também são aceitas a alienação fiduciária e/ou outras modalidades e formas alternativas de garantias que as partes pactuarem.

O México, ainda na década de 1990, promoveu as primeiras iniciativas de microcrédito produtivo. O mais conhecido foi o *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL). Posteriormente, foi instituído o *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (PRONAFIM). Este prevê as mesmas modalidades de garantias que o PNMPO. O objetivo geral do programa é o combate à pobreza e, de forma específica, o fomento às microfinanças por meio do microcrédito produtivo. As diretrizes não mencionam o fomento à geração de emprego, trabalho e renda, como no caso brasileiro. Nas regras operacionais, no entanto, é ressaltado como objetivo geral a outorga de serviços de microfinanças com melhores condições de acesso aos microempresários e às microempresárias (há um fideicomisso específico para mulheres empreendedoras), além da promoção à criação de unidades econômicas e o incremento da produtividade das unidades existentes. O PRONAFIM não prevê a metodologia orientada por agente de crédito especializado, como ocorre no caso brasileiro. Ademais, para participar das ações, diferentemente do Brasil, a formalização dos negócios é requisito básico; portanto, não se aplica ao setor informal da economia. De qualquer forma, as ações motivam a formalização dos empreendimentos informais, com vistas a reduzir as altas taxas de informalidade do setor econômico.

Os programas de microcrédito são desenhados como ferramentas que, simultaneamente, devem promover o desenvolvimento da economia e favorecer a inclusão social, a partir da geração de emprego, desde um ponto de vista da ocupação formal, além da geração de renda. Tais programas têm como objetivo atingir o bem-estar social fomentando/impulsionando as atividades econômicas dos indivíduos e das famílias. Ocorre que, antes da informalidade, há um processo histórico mais profundo e de maior complexidade: a pobreza estrutural.

No desenho dos PNMPO e do PRONAFIM, o combate à pobreza orienta o objetivo geral das ações, ou seja, o eixo sobre o qual todas as demais ações transversalizam. De forma específica, a proposta colocada pelos programas de microcrédito é conter o avanço da informalidade nessas economias de mercado, viabilizando o acesso ao crédito à população pobre que, devido a sua condição, tem pouca ou nenhuma inserção nos sistemas tradicionais de crédito (crédito bancário). Os discursos institucionais defendem promover a inclusão social e produtiva da população pobre, carente de políticas públicas capazes de impulsionar a geração de renda como estratégia de emancipação.

No Brasil, tanto negócios formais quanto informais podem participar do PNMPO, de modo que não se trata, especificamente, de uma política pública focada na formalização dos microempreendimentos e na contenção da informalidade do setor econômico. Contudo, as entidades intermediadoras do microcrédito fixam suas regras para exigir que o informal tomador do crédito previamente providencie o seu registro no MEI. No México, ao contrário, a exigência da formalização/registo do negócio decorre da lei que criou o PRONAFIM. Em ambos os países, não há previsão expressa impeditiva da participação do trabalho desprotegido, aquele desempenhado por trabalhador informal no âmbito de um micronegócio (formal ou informal), nos programas de microcrédito.

Os programas de microcrédito produtivo têm cobertura para uma parcela dos informais, sendo que o paradigma da informalidade é bem mais amplo e diversificado. Esse modelo de política pública emoldura uma assimetria na distribuição dos benefícios e dos custos das ideias de *welfare state*. Ou seja, mesmo para a informalidade, tais políticas engendram práticas excludentes; não se destinam, por sua natureza, à informalidade como um todo, mas a um segmento desse setor.

Tanto no Brasil quanto no México, o marketing para o microempreendimento raramente menciona a questão da pobreza ou da informalidade. Ou seja, na esfera de comunicação da política pública realizada pelas instituições intermediadoras do crédito, a abordagem sobre o fenômeno é incipiente.

O processo de informalidade apresenta condições diferenciadas. Na perspectiva das unidades econômicas, grande parte das ocupações informais não é abordada no estudo da variedade hierárquica de capitalismo: trabalhadores domésticos e os informais do setor formal, entre outros.

Outro elemento-chave que podemos utilizar para entender a variedade hierárquica de capitalismo e a relação deste com as políticas públicas pode ser observado a partir do processo de escolha e de construção das políticas de bem-estar no Brasil e no México e na trajetória das

instituições. As instituições são constructos sociais; logo, desenvolvem-se a partir da relação social entre atores sociais. Essas construções seguem a trajetória das sociedades nas quais estão integradas, portanto, tendem a ser resistentes e traduzir um perfil de identidade social. Na trajetória histórica, as instituições vão plasmando ideias e lentamente se modificam; assim, carregam em sua trajetória conteúdos do passado que podem afetar o presente. Ou seja, decisões tomadas no passado pelos atores sociais podem ser transportadas no tempo e condicionar as ações subsequentes, de modo que os formuladores de políticas de hoje operam em um ambiente fundamentalmente moldado por políticas herdadas do passado. De forma resumida, essa é a dinâmica do “*path dependence*” ou dependência da trajetória (PIERSON, 1996a), que pode indicar ou inércia ou atuação do Estado em determinados campos de políticas públicas.

Assim, se, para determinados elementos identitários do campo das políticas econômicas e sociais, na trajetória das instituições prevalecem estruturas de contenção das ideias de bem-estar social, estas tendem a se refletir nas estruturas institucionais do Estado, moldadas no futuro. A lógica está na própria estrutura das instituições, que se enraízam na sociedade. Para modificar o *status quo*, portanto, é de grande valia tensionar essas estruturas por meio de outras, por exemplo, a partir dos movimentos sociais, pelo reforço do diálogo social, etc. Importa que, para quem está em uma situação cômoda, é mais fácil permanecer na trajetória do que impingir outro sentido.

Além disso, as políticas públicas são altamente influenciadas por ideologias e por interesses de grupos sociais. Estes defendem interesses particulares, apoiam ideias que lhes favorecem e fazem uma interpretação do mundo conforme suas regras, suas necessidades. Essas práticas refletem a cultura política e os padrões de comportamento que caracterizam a comunidade política, que, submetida às pressões dos grupos de interesses e de grupos de poder econômico, pactuam a segmentação de direitos e a fragmentação de elementos do núcleo do bem-estar social. Seguridade Social e gastos sociais, por exemplo, são fortemente influenciados para construir agendas políticas e também para motivar decisões políticas.

De modo geral, esse comportamento é típico de grupos mais fortes – os grupos de interesse e os grandes grupos de poder econômico. Estes atores impõem suas ideias aos mais fracos como estratégia de legitimar a verticalidade da relação (hierarquia) e ocultar os reais interesses, de modo a assegurar a reprodução da dominação e da hegemonia.

Identificamos traços desses elementos no caso mexicano, e aqui descrevemos um padrão hegemônico de participação das corporações obrero-patronais nas instituições de proteção social do México. Falamos em proteção social porque não ocorre apenas em um ângulo do bem-estar social, mas nos três pontos de convergência. Mencionamos a atuação das confederações

obrero-patronais – CROC, CTM no IMSS, CONSAR e INFONAVIT – e a participação de grandes grupos de poder econômico nas administradoras dos fundos de pensão (AFORES).

São práticas que restringem a participação de outras representações do coletivo social e que, a nosso ver, merecem ser mais bem avaliadas como elementos fundamentais da abordagem da variedade hierárquica de capitalismo que se desenvolve no México e estarem justapostas aos demais elementos. Tais condições reproduzem as relações de poder na trajetória histórica das instituições e estão estruturadas de tal forma que alijam os direitos de muitos em razão de poucos. Tamanha austeridade dificulta uma mudança institucional em termos de bem-estar social. Como as políticas públicas resultam da interação dos diferentes grupos sociais, elas emolduram os interesses desses grupos no contexto do EBES latino-americano.

Quando, em uma economia, predomina a formação de grandes grupos econômicos, as empresas adquirem autonomia para atuar nos mercados de capitais. Em contrapartida, os reflexos no mundo do trabalho sugerem uma redução do custo trabalhista, sendo que isso guarda relação com a precariedade do mercado de trabalho (aumento de trabalhos temporários, informalidade, flexibilização de direitos trabalhistas, trabalho de curto prazo, etc.). A alta rotatividade no mercado de trabalho é uma das características do capitalismo hierárquico na América Latina, no qual pelo menos metade dos trabalhadores ocupa por menos de três anos uma vaga de emprego, menciona Schneider (2013).

Embora, até a década de 1990, Brasil e México tenham consolidado elementos consistentes de *welfare state*, nos anos seguintes essas economias, basicamente, foram impulsionadas para novos modelos de políticas sociais. Como visto, mudar a trajetória das instituições pressupõe uma tensão entre os grupos mais fortes e os *policy makers*. Mesmo que a seguridade social seja pactuada como direito universal nas ideias de *welfare state*, isso não significa que os sistemas de Seguridade Social estejam imunes às investidas neoliberais. Pelo contrário, esse foi um dos campos mais atingidos em termos de bem-estar social, quando se iniciou o projeto de privatização e desestatização na América Latina. A maioria dos países latino-americanos aderiu aos modelos de previdência privada, ao mesmo tempo em que houve um arranque na incrementação das entidades privadas de fundos de pensão.

No mesmo sentido, o dismantelamento da máquina pública e a fragmentação da prestação das políticas sociais tornaram-se evidentes. O sistema de pensões baseado na capitalização individual aprofundou as iniquidades herdadas do sistema anterior. Trabalhadores do campo, informais, sazonais, migrantes, entre outros, já alijados do sistema tradicional da Seguridade Social, com o novo modelo, transmudaram-se de uma condição possível de cidadania social para uma condição de prevalência ou ausência de direitos sociais.

Desde sua criação, na Alemanha, no final do século XIX, os sistemas de seguridade social foram desenhados para trabalhadores assalariados formais – paradigma do contrato –, vinculados às lutas da classe operária. Como muitos trabalhadores latino-americanos não trabalham na condição de formalidade laboral, a chance de alcançar os direitos previdenciários é remota, não apenas em razão do alcance dos direitos laborais, mas pela ausência de espaços simbólicos do coletivo social que, para os trabalhadores informais, implica tanto um *gap* quanto uma negação dos direitos laborais.

Os estudos sobre o mercado de trabalho, em regra, formulam indicadores com base em quatro dimensões: dicotomia entre um setor formal e ou informal; acesso ao emprego; acesso à Seguridade Social e aos direitos laborais; e o diálogo social. São elementos que indicam a plausibilidade do trabalho decente. Cada uma dessas dimensões pressupõe um conjunto complexo de demandas no mundo do trabalho que, por sua vez, são inflexionadas pelas demandas das empresas e das indústrias, como uma resposta ecoada de cada modelo de economia.

Assim sendo, as ideias de bem-estar social pactuadas com os trabalhadores ficam no plano formal. As taxas de informalidade expressivas denunciam o *gap* entre as políticas e o mercado laboral. Por exemplo, a dificuldade de lidar com o indicador diálogo social ante as demandas da informalidade, um setor que não se organiza mediante a concentração sindical devido à ausência de uma relação patronal, como abordado anteriormente.

A informalidade pode ser interpretada como uma demanda específica; porém, sabemos que suas raízes são mais complexas e se vinculam aos problemas estruturais que decorrem do modelo de capitalismo praticado na América Latina. São demandas sociais que exigem mais do que políticas de orientação ao mercado de trabalho. Vejamos que, dentro de um sistema de classificação de políticas públicas, a tratativa setorial da informalidade sugere um problema secundário.

Ademais, mesmo em se tratando de programas como o microcrédito produtivo, os quais abrangem um determinado grupo do setor informal, as políticas públicas carecem de um processo inovador de avaliação e de replicação. Mencionamos, por exemplo, a importância da identificação de boas práticas institucionais, com critérios descritivos claros, que possam ser utilizados como parâmetro institucional de experiências exitosas para multiplicação. Que tais critérios observem o contexto de trabalho decente (acesso ao emprego duradouro e de qualidade), com Seguridade Social e acesso aos direitos laborais, diálogo social, além do alinhamento aos programas nacionais, demonstrando coerência das instituições com as necessidades dos Estados e das regiões e do público-alvo. Ainda, que as políticas públicas para

a informalidade sejam desenhadas tendo como base o problema da pobreza como causa estrutural, e não no aspecto conjuntural. Por fim, acreditamos que os tipos de impactos das políticas públicas no mercado de trabalho carecem de instrumentos mais objetivos para monitoramento da informalidade em uma concepção geral e, também, específica.

Quanto ao tipo de impacto no mercado de trabalho, as políticas públicas podem ser passivas ou ativas. As políticas ativas de emprego surgem no contexto dos mecanismos de coordenação para a formalização do trabalho, como alternativas de correção de sequelas antigas emolduradas no denso setor informal da economia de Brasil e México. Elas compreendem os programas de apoio à busca de emprego, como o Sistema Nacional de Emprego (SINE); os programas de capacitação e treinamento da mão de obra, com o objetivo de melhorar as habilidades profissionais do trabalhador; e as políticas de criação direta de emprego e programas de assessoria e incentivos às empresas.

Quanto ao nível de intervenção, as políticas públicas podem ser de caráter geral, ou específico. As políticas ativas são de intervenção específica, destinam-se à inserção e/ou à reinserção no mercado de trabalho: orientação laboral, formação para o emprego, intermediação laboral, análise e informação laboral, formação empreendedora, serviços de fortalecimento e/ou criação de microempresas e igualdade de oportunidades.

As políticas de geração de emprego, trabalho e renda integram o conjunto de políticas ativas de emprego e são implementadas pelos programas de microcrédito produtivo. Como estratégias institucionais, esses programas têm como objetivo geral o enfrentamento da pobreza e, como objetivo específico, a inclusão produtiva e social da população pobre que desenvolve atividades produtivas, com ânimo de empreendedorismo (rural ou urbano). Os programas de microcrédito atuam incluindo a população pobre que se encontra excluída dos sistemas tradicionais de crédito e, dessa forma, impulsionam o mercado das microfinanças de modo geral.

No Brasil, o microempreendedorismo do setor formal e informal é assistido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), entidade de natureza privada, pertencente ao Sistema S, que presta apoio e consultoria sobre as atividades econômicas desenvolvidas, educação financeira e formalização do negócio, entre outros.

Os sistemas de Seguridade Social na América Latina, desde suas origens, são segmentados, com parcela considerável de trabalhadores fora dos sistemas de cobertura, os informais. Mesmo no contexto das novas políticas de emprego, de fomento ao microcrédito, o acesso à Seguridade Social continua a ser pelo paradigma da formalidade. Ou seja, tais políticas atuam no plano econômico, grande parte descolada do plano social – indicativos de

complementaridades negativas e/ou disfuncionais –, de modo que não se realizam como instrumentos de inclusão social.

A concepção desta pesquisa é que o que se denominou de *welfare state*, ou Estado provedor ou Estado de bem-estar social foi, sobretudo, um amplo processo de organização do aparato público como medida de urgência e necessidade, sobretudo em razão das instabilidades sociais e econômicas, tensionando as HMEs a uma adesão ao pacto de proteção social que se construía na Europa Ocidental. No entanto, as HMEs não acumularam riqueza suficiente para estruturar seu próprio *welfare state*.

No *welfare state* europeu, o Estado assume um papel mais incisivo para atender às necessidades fundamentais dos indivíduos, o que não se confunde com cobertura de necessidades mínimas e/ou básicas apenas. Os arranjos se diferenciam em função do perfil das políticas públicas, de modo geral, e, de forma particular, em razão das políticas econômica e social. Assim sendo, as políticas públicas tendem a se caracterizar como preventivas, e as políticas sociais tendem a ser articuladas com as políticas econômicas, com maior grau de complementaridades institucionais. Dessa forma, o *welfare* pactua com a proteção social para fazer frente às tensões do capitalismo contemporâneo.

Mencionamos o modelo escandinavo de bem-estar social, caracterizado pelo papel central do Estado no qual os acessos aos benefícios independem de contribuições, já que são financiados pelos impostos. O modelo congloba um caráter de corresponsabilidade social em grau elevado, conteúdo moral de responsabilidade de todos pelo bem-estar social, com incentivos à demanda e à oferta de trabalho, o que se converte em ganhos sociais coletivos, sobretudo na alta taxa de empregabilidade, inclusive para as mulheres, assegurando, assim, as capacidades dos agentes de serem atuantes e participativos no exercício da cidadania moral. Em outras palavras, todos pagam de forma igualitária pelo bem-estar social.

Na Escandinávia, o direito ao bem-estar é de natureza constitucional, não havendo uma avaliação seletiva de necessidades. É, portanto, um sistema caro e financiado por impostos, baseado na provisão pública de transferências e serviços, com ênfase em trabalhos sociais pessoais em vez de transferências. O modelo fornece serviços de alta qualidade e possui altos índices de compensação, por isso é igualitário. Está baseado no alto grau de participação no mercado de trabalho de ambos os sexos, ou seja, está desenhado desde a perspectiva de equidade e de universalidade dos direitos, de contribuição e de manutenção.

O conteúdo moral do *welfare state* escandinavo está na participação igualitária de todos e, ao mesmo tempo, no acesso universal a serviços de alta qualidade. Como mencionamos, trata-se de um modelo caro, que depende da acumulação de riqueza do país. Em termos

continentais e de riqueza, não há como estabelecer uma comparação entre os países escandinavos e a América Latina. Porém, referenciamos o modelo para apontar que é possível avançar nas ideias de bem-estar social, desde que sejamos capazes de favorecer a distribuição de riquezas como prioridade, buscando soluções para as altas taxas de pobreza e miséria na região.

Os reflexos são presentidos no baixo gasto com pessoas em situação de vulnerabilidade social e assistência pública. O modelo implica a desmercadorização e a desfamiliarização, a coesão social e a realização da equidade. Atende aos anseios de uma população (rica) e com grande potencial de acumulação de riqueza, o que a América Latina não conseguiu alcançar ainda.

Não se trata de defender o modelo escandinavo, tampouco torná-lo o tipo ideal de *welfare state*. Trata-se de apontar a coesão social como elemento importante na construção do *welfare state*. Coesão social implica, ao mesmo tempo, conteúdo moral, uma vontade explícita e comprometida com o bem-estar do outro, além de regras firmes para a sua manutenção.

Coesão social implica solidariedade social; como explica Durkheim (2000), refere-se à consciência coletiva. O *welfare state* não encontra espaço para uma estrutura sólida em economias políticas nas quais vige a desigualdade na distribuição de riqueza e a negação de apoderamento dos serviços públicos. Nas HMEs, os grupos mais fracos sucumbem à vontade dos grupos de interesse político e dos grupos de poder econômico.

O conteúdo moral está na participação equânime no processo de construção do *welfare state*. Há uma forte atuação dos grupos de poder econômico nos sistemas de previdência social mexicano, cujos arranjos contemplam a inserção desses atores nas instituições, legitimando a conformação de um campo de poder que contrapõe a hegemonia desses grupos e a impossibilidade de agir dos mais fracos. Em regra, esses grupos têm suas raízes nas empresas familiares, que concentram boa parte do produto interno bruto do país. Estão no conjunto de elementos caracterizadores das HMEs, acompanhando a trajetória das instituições desde um processo histórico.

O Brasil adota o sistema de Previdência Social com base no benefício definido, diferentemente do que ocorre no México, que adota a contribuição definida e onde os grupos de poder econômico atuam diretamente no sistema de Previdência Social. No Brasil, temos também a figura dos grandes grupos econômicos (empresas familiares), entre os quais se destacam os seguintes: Itaú, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Odebrecht, Vale do Rio Doce, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Gerdau, Brasil Foods, Cosan, Oi/Telemar, JBS, Telefônica, Pão de Açúcar e Bradesco. Muitas dessas empresas são conectadas por relações de

propriedade, o que evidencia a hegemonia do poder econômico presente no modelo de empresa familiar. Elas não possuem vinculação com o mercado produtor; portanto, crescem em sua própria riqueza, com pouco espaço de contribuição para o mercado de trabalho brasileiro. Entre as empresas mais ricas do país, Gerdau, Itaú e Santander possuem carteiras de fundos de pensão de contribuição definida, ou seja, atuam no setor de previdência privada complementar, de natureza facultativa.

As doze³⁴⁹ empresas mais ricas do Brasil – entre elas estão as mencionadas anteriormente – concentram mais de 50% de todo o poder acumulado entre as 397 empresas mais ricas do país, o que demonstra o caráter concentrado e piramidal dessa estrutura de poder. Em outras palavras, a desigualdade na distribuição das riquezas é estrutural.

Na elaboração da pergunta de pesquisa, a relação pensada para os informais no âmbito do *welfare state* foi de pertencimento, expressão que traduz uma condição inclusão e de realização – um *welfare state* imaginado. O que Amartya Sen (1997, 2000) chama de capacidade do agente, conglobando ideias de bem-estar social com ganhos sociais coletivos. É uma relação que trabalha a corresponsabilidade social como diretriz das ideias de bem-estar social e que agrega um conteúdo moral ao plano dos direitos sociais, portanto, para uma cidadania moral.

Podemos dizer que a variedade de capitalismo hierárquico se nutre da força de trabalho dos mais fracos, mitiga o acesso aos direitos laborais, inviabiliza o avanço das políticas sociais, aumenta o gasto social com as vulnerabilidades sociais. De forma perversa, subjuga o trabalhador e a população de modo geral quando plasma os interesses de grandes grupos de poder econômico e de outros grupos de interesse nos interstícios de suas instituições. Nas HMEs, o conteúdo moral do bem-estar social – a cossolidariedade humana e o comprometimento com o outro – é invisibilizado pelos interesses dos grupos de poder econômico. Conseqüentemente, a desigualdade na distribuição da riqueza e da renda leva a assimetrias internas e estruturais, de modo que os sistemas de proteção social tendem a ser limitados, de pouco alcance e excludentes.

Para nós, a afronta ao conteúdo moral está na concentração da riqueza e da renda nas mãos de poucos, o que inviabiliza a construção de uma estrutura sólida e equânime de bem-estar social, ao mesmo tempo em que consubstancia uma violação aos direitos humanos.

³⁴⁹ São elas: Telefónica, S.A.; Previ – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil; Telemar Participações S.A.; BBD Participações S.A.; Stichting Gerdau Johannpeter; Wilkes Participações S.A.; Blessed Holdings; Banco Santander, S.A.; Jereissati Participações S/A; Ultra S.A. Participações; Andrade Gutierrez S.A.; Rio Purus Participações S.A.

Encontramos, nesse sentido, a construção elaborada por Finnis (2007), que concebe um conteúdo moral no mesmo plano dos direitos humanos e o faz como produto das responsabilidades de cada um, individualmente. Seriam, pois, os direitos sociais uma dimensão dos direitos humanos, portanto factíveis de serem concebidos como uma obrigação moral na busca de construção do bem-estar social, uma acepção de alcance coletivo.

O direito social, subsumido no direito subjetivo de ser dignamente amparado pelos sistemas de Seguridade Social, deve ser cotejado, do ponto de vista do bem comum e da justiça, com os direitos dos demais cidadãos. Nessa concepção, agir corretamente delinea a moral de cada indivíduo ante as suas responsabilidades (para as quais pressupomos mecanismos de controle). A moral, por sua vez, aponta para a razoabilidade prática e a justiça social, para os costumes que norteiam as regras de uma sociedade e que individualizam as condutas do homem.

A informalidade tem na condição de pobreza um fator causal ou seria o sentido reverso? O que explica a lógica da sobrevivência em detrimento da acumulação do capital é a escassez do capital, obviamente. A pobreza se manifesta pelo desemprego/subemprego, ou seja, a partir das falhas das políticas de emprego, de modo geral, inclusive pela informalidade do trabalho e do setor econômico.

Assim, o desafio não é conter pontualmente as ilhas de informalidade que emergem nas economias de mercado hierárquico, mas interconectar políticas sociais e de desenvolvimento econômico desde uma visão multidimensional da pobreza, e não o contrário. Mencionamos, por exemplo, a pouca conexão dos programas de microcrédito produtivo no Brasil com a Política Pública do Microempreendedor Individual (MEI), um novo ator do cenário econômico brasileiro. Com a institucionalização do MEI na política pública de formalização, este se torna pessoa jurídica de direitos e passa a ter acesso aos direitos disponíveis na Seguridade Social. A segmentação dos direitos sociais afeta os trabalhadores informais, que, além de estarem à margem do mercado de trabalho, são excluídos da proteção social.

Mesmo que os arranjos institucionais dos programas de microcrédito estejam alinhados com o combate à pobreza e à informalidade, o que se espera dessas políticas é que os reflexos sejam positivos e favoráveis à diminuição de ambos os problemas a partir da geração de renda. Reforçamos que o foco do microcrédito produtivo é resolver o problema de exclusão da população pobre dos sistemas tradicionais de créditos bancários, créditos estes destinados a impulsionar os microempreendimentos, desde que produtivos, por isso a ênfase na inclusão produtiva. Até aqui, falamos de um setor da economia que tem despertado o interesse dos

governos no sentido de inclusão dos micronegócios não organizados na cadeia produtiva. O despertar do Estado não acena para uma ampliação do alcance dos direitos sociais.

Outro aspecto está na visão do empreendedorismo como mecanismo de empregabilidade, ou seja, de geração de emprego, trabalho e renda. Essa concepção reafirma a informalidade como uma das características das economias de mercado hierárquico (HMEs), marcadas pelas altas taxas de informalidade. As HMEs têm como especificidades o baixo grau de inovação tecnológica e organizacional (forte presença de empresas familiares), a baixa produtividade (afetada pelo baixo grau de habilidade da força de trabalho), além das altas taxas de pobreza e desigualdade social.

A matriz discursiva dos programas de geração de emprego, trabalho e renda concentra-se no potencial empreendedor do indivíduo/empresa. No entanto, uma das maiores falhas dos mercados de trabalho das HMEs é a baixa qualificação da mão de obra. O profissional não possui treinamento e qualificação profissional que possa garantir melhor aproveitamento da capacidade produtiva e do rendimento. Além de ser um fator de desmotivação, dá ensejo aos contratos de curta duração e a uma maior rotatividade da mão de obra.

O Brasil fomenta a qualificação profissional por meio do Sistema S, criado desde a década de 1940 com objetivo de promover treinamento profissional da força de trabalho. O Sistema S atua nos programas de microcrédito produtivo orientado e fornece consultoria e treinamento aos empreendedores informais e às microempresas formais. No México, o processo de treinamento está setorizado na *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*.

Em relação às complementaridades institucionais (negativas ou não) das HMEs, aceitamos a hipótese de que ajudam a explicar as limitações das políticas sociais na configuração de um Estado de bem-estar. Isso porque pensar o microcrédito produtivo como solução para a pobreza estrutural corrobora um reducionismo e/ou simplificação perversa do problema.

Nesse sentido, os discursos institucionais sobre os programas de microcrédito, ao delimitar o público-alvo, estão organizados em torno de um objetivo comum: fomentar o microempreendedorismo na população de baixa renda. No entanto, esta é apenas uma parcela reduzida da população pobre, aquela que tem motivação empreendedora. Ressaltamos que nem todos os indivíduos do setor informal atuam com ânimo de empreender, mas como estratégia de sobrevivência, ou seja, os ganhos dos microempreendimentos não integram capital de giro e são aplicados no sustento imediato das famílias.

Sob o ponto de vista da moral, entendemos que não deve haver preferência arbitrária entre os valores básicos, pois todos são de extrema relevância para a vida dos cidadãos, que têm

o direito de ter um plano de vida digno, coerente, e de ver respeitado esse plano. O cidadão pleno é aquele que procura o bem comum no agir. São as suas condutas que vão guiar as boas práticas na sociedade, por isso se vê corresponsável pelo social. Esse entendimento embute em cada indivíduo o senso de responsabilidade para com o próximo, conformando a ideia de cidadania moral do bem-estar social. Esta, por sua vez, é afetada pela desigualdade na distribuição de riquezas e da renda, como mencionamos anteriormente, e evidencia os problemas estruturais das economias de mercado hierárquico latino-americanas.

No sentido que emana do mito de Sísifo, nosso desígnio de proletários, ao tomarmos consciência da nossa condição, pode nos levar ao reverso necessário: temos um preço a pagar pelo despertar da nossa consciência crítica como cidadãos, o de jamais conseguir manter a pedra no topo da montanha, ou seja, de dar por cumprida a nossa pena, que se renova a cada incompletude de nossos atos. A consciência crítica cobra de nossas condutas a prática do conteúdo moral para mudar o desígnio do *welfare state* latino-americano de permanecer fragmentado.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Andrew. Sequences of social events: concepts and methods for the analysis of order in social processes. *Historical Methods*, v. 16, p. 129-147, fall 1983.

ACKERMAN John M. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. Ciudad de México: Siglo XXI: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

AGUILLAR GARCIA, Javier. *Tasa de Sindicalización en México 2005-2008*. México: Fundación Friedrich Ebert, 2010. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08130.pdf>. Acesso em: set. 2018.

ALBERT, Michel. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, [Oxford], v. 84, n.3, p. 488-500, aug. 1970. https://www.jstor.org/stable/1879431?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 2018.

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Tradução de Assis Mendonça. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011.

ALCOCK, P. The subject of social policy. In: ALCOCK, P. et al. (Orgs.). *The student's companion to social policy*. Malden, MA: Blackwell, 2003. p.1-10.

DEL ALFARO, Javier B. “Desarrollo estabilizador” a la crisis económica: la respuesta sindical, 1960-1982. In: ZÚÑIGA, Rafael N. (Org.). *La economía mexicana: de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones*. Ciudad de México: Trillas, 2014.

ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *A definição do Direito Previdenciário complementar na Constituição Brasileira*. 2001. 341 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

ALVARADO MENDOZA, Arturo. *El portesgilismo en Tamaulipas: estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*. Ciudad de México: Colegio de México, 1992.

ALVES, Eliete Gonçalves Rodrigues. [Pedido de informações – Matriz de Hussmann]. Destinatário: IBGE. Brasília, 30 out. 2017. E-mail.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Democratização do crédito no Brasil e atuação do Banco Central*. Brasília: BACEN, 2004.

AMABLE, B. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

AMABLE, Bruno; PALOMBARINI, Stefano. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, Oxford, n. 7, p. 123–143, oct. 2008.

ANDERSSON, Jenny. Investment or Cost? The Role of the Metaphor of Productive Social Policies in Welfare State Formation in Europe and the US 1850-2000. In: WORLD

CONGRESS IN HISTORICAL SCIENCES. Sydney: Department of Economic History, Uppsala University, 2005.

AOKI, M. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ARENDET, Hannah. *A promessa da Política*. 2. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, v. 39, p. 3-40, 1995.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES – AIOS. *Boletín Estadístico*. [S.l.]: AIOS, 2017.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES – AIOS. *Estadísticas Periódicas*. [S.l.]: AIOS, 2014. Disponível em: <http://www.aiosfp.org/estadisticas/estadisticas-periodicas/>. Acesso em: set. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – ABRAPP. *Consolidado Estatístico*. [São Paulo]: ABRAPP, 2014.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*, Brasília, MPAS, CEPAL, n. 3, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p. 210-238.

AZEREDO, B.; CHAHAD, J. P. *O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEEP), 1992.

BALESTRO, Moisés. Redes de Inovação e capital social: apontamentos conceituais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 28, 2004, Curitiba. *Anais [...]*. Maringá: ANPAD, 2004.

BANCO DE MÉXICO – BANCOMEX. *Informe anual – 1979*. Sexagesima primera asamblea general ordinaria de accionistas. México, DF: Bancomex, 1980. Disponível em: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-anales/%7B2036978E-B170-3BB1-DF97-CD9A9A06650D%7D.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID. *Evaluación del FOMIN: Proyectos en los ámbitos de recursos humanos y mercado laboral*. Washington, DC: BID, 2003. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-del-FOMIN->

Proyectos-en-los-%C3%A1mbitos-de-recursos-humanos-y-mercado-laboral.pdf. Acesso em: out. 2018.

BANCO MUNDIAL. *Averting the Old Age Crisis*. A World Bank Policy Research Report. Oxford: Oxford University Press, 1994.

BANCO MUNDIAL. *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas*: directrices de consenso sobre microfinanzas. 2. ed. Washington, DC: Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre – CGAP, 2006. Disponível em: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/es/documents/themen/privatsektorentwicklung/162777-cgap-microfinance-consensus-guidelines_ES.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. The Microcredit Summit. *In*: BANCO MUNDIAL. Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales. Washington, DC: Banco Mundial, 1996.

BARBOSA FILHO; Fernando de Holanda; MOURA, Rodrigo Leandro de. Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor. *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, v. 45, n. 1, abr. 2015.

BARAJAS MARTINEZ, Gabriela. Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958. *Polít. cult.*, n. 33, p. 61-82, ene. 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422010000100004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 28 set. 2018.

BARASSI, Mauricio T.; BERTÍN, Hugo D.; MUSALEM, Alberto R. (Orgs.). *Pensiones Modalidades previsionales en los regímenes de capitalización de América Latina*. Montevideo: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, 2009. Disponível em: http://www.aiosfp.org/wp-content/uploads/download-manager-files/1396471292wpdm_Modalidades_previsionales_America_Latina.pdf. Acesso em: out. 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1249-1267, dec. 2008.

BARRETTO, Antônio Sérgio; GOMES, Luiz; DZARS, Alexandre. Microfinanças. *In*: AZEREDO, Beatriz; DUNCAN, Pedro (Orgs.). *A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. (BNDES Social, n. 7).

BATALHA, Cláudio Henrique de Moraes. *O movimento operário na Primeira República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BAUTISTA, Marcelina. [Entrevista cedida a] Javier Solorzano. *Once Noticias*, Ciudad de México, 5 may. 2014. 1 vídeo.

BELLOC, Hilaire. *O Estado Servil*. Curitiba: Livraria Danúbio, 2017.

BENDIX, Reinhard. Concepts and generalizations in comparative sociological studies. *American Sociological Review*, vol. 28, n. 4, p. 532-539, aug. 1963.

BENDIX, Reinhard. Industrialization, ideologies and social structure. *American Sociological Review*, vol. 24, n. 5, 1959.

BENSUSÁN, Graciela. Análisis institucional. In: *CONTRACTACIÓN Colectiva de Protección en México: Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. p. 11-48

BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BIZBERG, Ilán. *Variedades de Capitalismo en América Latina: los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, DF: El Colegio de México, 2014.

BOHLIN, Jan. *Sweden: the rise and the fall of the Swedish model*. In: FOREMAN-PECK, James; FEDERICO, Giovanni (ed). *European Industrial Policy: the twentieth-century experience*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BOUFFARD, Léandre. Martha Nussbaum. *Revue québécoise de psychologie*, v. 34, n. 3, p. 265-269, 2013.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C; PASSERON, J. C. *A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOUZAS ORTÍZ, José Alfonso. Contratación colectiva de protección. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 9, p. 29-52, jul./dic. 2009. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/download/9592/11622>. Acesso em: set. 2018.

BOUZAS ORTIZ, José Alfonso; REYES RAMOS, Luis Oliver. Wal-Mart. In: *CONTRACTACIÓN Colectiva de Protección en México: Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas*. Discursos Proferidos em Plenário: Deputado Eloy Chaves (1923). Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Brasília: Câmara dos Deputados, 1923a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 4.205 de 1998. Revoga a Lei nº 9.601, de 22 de janeiro de 1998*. Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências.

Brasília: Câmara dos Deputados, 1998a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1998.pdf#page=178>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Imperio do Brazil*. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de setembro de 1946). Brasília: Presidência da República, 1946a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Presidência da República, 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Decreto legislativo nº 269, de 2008*. Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. Brasília: Palácio do Planalto, 2008a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-norma-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888*. Reforma os Correios do Imperio. Brasília: Câmara dos Deputados, 1888a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. Brasília: Câmara dos Deputados, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890*. Concede aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brazil direito á aposentadoria. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-221-26-fevereiro-1890-523613-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919*. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 1919. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-norma-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Brasília: Presidência da República, 1923b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926*. Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1926. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 5.485, de 30 de junho de 1928*. Cria caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contratado pertencente às empresas particulares que exortam os serviços telegraphicos e radio-telegraphicos. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5485-30-junho-1928-562355-norma-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.116, de 4 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9116.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 20.068, de 30 de novembro de 1945*. Reconhece a Confederação Nacional do Comércio. Brasília: Câmara dos Deputados, 1945a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-20068-30-novembro-1945-480483-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931*. Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 21.186, de 22 de março de 1932*. Regula o horário para o trabalho no comércio. Brasília: Câmara dos Deputados, 1932a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21186-22-marco-1932-524876-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 21.364, de 4 de Maio de 1932*. Regula o horário para o trabalho industrial. Brasília: Câmara dos Deputados, 1932b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21364-4-maio-1932-526751-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 21.369, de 6 de Maio de 1932*. Aprova o projeto e orçamento na importância de 68:970\$564, para construção de um desvio de cruzamento e de duas casas para moradia de pessoal, no quilômetro 235, da linha Santa Maria-Marcelino Ramos, da Rede de Viação Férrea Federal do Rio Grande do Sul. Brasília: Câmara dos Deputados, 1932c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21369-6-maio-1932-524898-norma-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 21.471, de 6 de Junho de 1932*. Extingue na Inspetoria dos Serviços de Profilaxia do Departamento Nacional de Saúde Público, um lugar de servente de 2ª classe. Brasília: Câmara dos Deputados, 1932d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21471-6-junho-1932-515896-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 22.132, de 25 de novembro de 1932*. Institue Juntas de Conciliação e Julgamento e regulamenta as suas funções. Brasília: Câmara dos Deputados, 1932e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22132-25-novembro-1932-526777-publicacaooriginal-82731-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 23.103, de 19 de Agosto de 1933*. Regula a concessão de férias aos empregados em estabelecimentos comerciais e bancários e em instituições de assistência privada. Brasília: Câmara dos Deputados, 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23103-19-agosto-1933-526803-norma-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 24.615, de 8 de julho de 1934*. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Brasília: Palácio do Planalto, 1934b. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/21E34773F399EA59032569FA005743E9?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 33.196, de 29 de junho de 1953*. Promulga a Convenção relativa à Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, adotada em Genebra, a 1º de junho de 1949. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1953/D33196.html. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1954*. Expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35448-1-maio-1954-327399-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966*. Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59566.htm. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 74.000, de 1º de maio de 1974*. Dispõe sobre a vinculação de entidades e dá outras providências. Porto Alegre: Lex Magister, 1974a. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_187345_DECRETO_N_74000_DE_1_DE_MAIIO_DE_1974.aspx. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 74.296, de 16 de julho de 1974*. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Trabalho (MTb), e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1974b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74296-16-julho-1974-422791-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975a*. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

BRASIL. *Decreto-lei nº 367, de 19 de dezembro de 1968*. Dispõe sobre a contagem do tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das Autarquias. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0367.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986*. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2284.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942*. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei nº 7.526, de 14 de maio de 1945*. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1945b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7526.htm. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946*. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 1946b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946*. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 1946c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9403.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 9.481, de 18 de julho de 1946*. Torna sem aplicação o saldo do crédito aberto pelo Decreto-lei nº 7.526, de 07 de maio de 1945. Brasília: Câmara dos Deputados, 1946d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9481-18-julho-1946-417543-norma-pe.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946*. Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras

providências. Brasília: Palácio do Planalto, 1946e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19853.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei complementar nº 109, de 29 de maio de 2001*. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. (Republicação em atendimento ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.) Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Lei complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008*. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2008b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936*. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários Subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1936. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-367-31-dezembro-1936-555119-publicacaooriginal-74230-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955*. Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural. Brasília: Presidência da República, 1955. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2613.htm. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. *Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888*. Fixa a Despesa Geral do Imperio para o exercicio de 1889 e dá outras providencias. Brasília: Câmara dos Deputados, 1888b.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3397-24-novembro-1888-542068-publicacaooriginal-49329-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964a*. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4357.htm. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964b*. Extingue, a Comissão do Imposto Sindical, a Comissão Técnica de orientação Sindical, cria órgãos no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4589.htm. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965*. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4923.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967*. Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5316.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília: Câmara dos Deputados, 1974c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6151-4-dezembro-1974-357400-norma-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.181, de 11 de dezembro de 1974*. Altera o artigo 600, da Consolidação das Leis do Trabalho, amplia a destinação do Fundo de Assistência ao Desempregado e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1974d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6181-11-dezembro-1974-357573-norma-pl.html>. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1991a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991b*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993*. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993a. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8689-27-julho-1993-362983-norma-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990*. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990*. Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8019.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1991c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8352.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9649cons.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil.

BRASIL. *Lei nº 11.110, de 5 de abril de 2005*. Dispõe sobre Programa nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011*. Altera os arts. 21 e 24 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4o e 5o ao art. 968 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura,

registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Brasília: Presidência da República, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12470.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012*. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017*. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Revoga as leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005 e 10.735, de 11 de setembro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13636.htm. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13667-17-maio-2018-786729-publicacaooriginal-155620-pl.html>. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília, 19 fev. 2019a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeps-2010-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2010/secao-v-contribuintes-da-previdencia-social-texto/secao-v-contribuintes-da-previdencia-social-tabelas/>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Reformas dos sistemas de pensão na América Latina. Ministério da Previdência e Assistência Social*. Brasília: MPAS, 2001b. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111357-268.pdf. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Metas e Bases para a Ação de Governo: Síntese*. Brasília: MPCG, 1970. Disponível em http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/123456789/1068/1970_MetasBases_AcaoGoverno.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração Coordenação-Geral de Recursos do FAT. *Nota Técnica nº 202/2017 – CGFAT/SPOA/SE/MTb – Avaliação Financeira do FAT*. Brasília: FAT, 2017c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/pldo-2018/anexo-iv-10-avaliacao-fat.pdf>. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 991, de 1988*. Deputado Jorge Ueued. Disciplina a concessão do seguro desemprego, na forma que especifica e determina outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7B044235C348B627A6F44726CBD6D667.node1?codteor=1154517&filename=Avulso+-PL+991/1988. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição 6/2019*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7053A3310768387BDEEAEF2E46854D8E.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Relatório do Grupo Temático Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade*. Brasília: Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 45, p. 49-94, 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da crise fiscal à redução da dívida. *In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.)*. Dívida Externa e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988. p. 16-46.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; Ignacy, Sachs (Orgs.)*. *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresas multinacionais e interesses de classe. *Encontros com a Civilização Brasileira*, 4, p. 11-27, out. 1978. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1978/78-EmpresasMultinacionais.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. São Paulo: EESP/FGV, 2008. (Coleção Texto para Discussão).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 122-145, 1973.

BRUFF, I. What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism. *New Political Economy*, v. 16, n. 4, p. 481-500, 2011.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. *Estudos avançados*, v. 19, n. 55, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/06.pdf>. Acesso em: 10 out 2018.

CALVERT, Randall; JOHNSON, James. Rational Actors, Political Argument, and Democratic Deliberation. *Semantic Scholar*, 1998. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE PAPER PREPARED FOR PRESENTATION. [S.l.], 1998. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/ead9/25fc3596472dfe7bd8f8518b4f824e93bb6e.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2018.

CAMPOS, Pilar. *Estudio de Benchmarking: trayectoria de las microfinanzas y la participación del PRONAFIM (2000-2012) como insumo para la planeación futura*. Ciudad de México: PRONAFIM, 2013.

CAMUS, Albert. *O mito de Sísifo*. Tradução de Ari Roitman e Paulina Watch. Rio de Janeiro: BestBolso, 2010.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Econ. soc. Campinas*, v. 21, n. spe, p. 749-778, dez. 2012.

CARSTENSEN, Martin B.; SCHMIDT, Vivien A. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, [London], v. 23, issue 3, p. 318-37, 2016.

CATILLO FLORES, Baudelio. *La evolución del fideicomiso y sus aplicaciones dentro de la práctica privada y del sector público, en la área metropolitana de Monterrey*. Ciudad de México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014. Disponível em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr17.pdf>. Acesso em: 2017.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 18. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CEBOLLADA GAY, Marta. *Hacer visible lo invisible Formalización del trabajo del hogar remunerado en México: una propuesta de política pública*. Ciudad de México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2017. Disponível em: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Hacer_visible_lo_invisible_WEB.pdf. Acesso em: fev. 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. *Resoluções do 1º Congresso Nacional da CUT*. São Bernardo do Campo, 1981.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICA – CEFP. *Indicadores sobre Seguridad Social en México, 2013*. Ciudad de México: CEFP, 2013. Disponível em: <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0152013.pdf>. Acesso em: set. 2018.

CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina, 1978*. Naciones Unidas, 1979. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/929/S7800000_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: set. 2018.

CEPAL. Cepalstat. *Base de Datos Integrada de Estadísticas e Indicadores – BDI (2000-2019)*. Naciones Unidas, 2019.

CEPAL. Divisão de Desenvolvimento Social e a Divisão de Estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social da América Latina, 2014*. Santiago do Chile: ONU, 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf. Acesso em: set. 2018.

CEPAL. División de Desarrollo Social. *Base de Datos de Inversión Social: Gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) total y por sectores, 2015*.

CEPAL. Panorama social de América Latina. *División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, 2004*. Santiago de Chile: ONU, 2005. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1221/S0480609_es.pdf?sequence=1. Acesso em: set. 2018.

CEPAL. Panorama social de América Latina. *División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, 2014*.

CESARINO JUNIOR, Antonio Ferreira. *Direito social brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1970.

CVIJANOVIC, V.; REDZEPAGIC, D. From political capitalism to clientalist capitalism? The caso of Croacia. *Zbornik radova ekonomskog fakulteta rijeci*, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 355-372, 2011.

COASE, R. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COATES, David. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Cambridge: Polity, 2000.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados*, v. 46, n. 3, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n3/a01v46n3.pdf>. Acesso em: 2018.

COIMBRA, Luiz Octavio. Filantropia e racionalidade empresarial (a Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro de 1850 a 1920). *Revista Rio de Janeiro*, v. 1, n. 3, p. 41-51, maio/ago. 1986.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – COM. *Growth, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st century*. 1993.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO – CNC. *As Micro e Pequenas Empresas no Brasil*. Rio de Janeiro: CNC, 2000.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. *Annual report, 2006*. Washington, 2006. Disponível em: <https://www.cgap.org/sites/default/files/organizational-documents/CGAP-Annual-Report-Dec-2006.pdf>. Acesso em: out. 2018.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. *Annual report, 2014*. Washington, 2014. Disponível em: <https://www.cgap.org/sites/default/files/organizational-documents/CGAP-2014-Annual-Report-Dec-2014.pdf>. Acesso em: out. 2018.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. *CGAP Reflections on the Compartamos Initial Public Offering*. Washington, jun. 2007. Disponível em: <https://www.cgap.org/research/publication/cgap-reflections-compartamos-initial-public-offering>. Acesso em: out. 2018.

CORSEUIL, C. H. L.; FOGUEL, M. Economic expansion and increase in labour market formality: a poaching approach. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 66, p. 207-224, 2012.

CORSEUIL, C. H. L.; MOURA, Rodrigo L.; RAMOS, Lauro. Determinantes da expansão do emprego formal: o que explica o aumento do tamanho médio dos edifícios? *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 15, n. 1, p. 45-63, mar. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502011000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 maio 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502011000100003>.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

CROUCH, C. *Capitalist Diversity and Change*. New York, NY: Oxford University Press, 2005a.

CROUCH, Collin. Models of Capitalism. *New Political Economy*, vol. 10, n. 4, dec. 2005b. Disponível em: <http://www2.izt.uam.mx/sotraem/Bibliografia/CrouchModels.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

CROUCH, C. Three Meanings of Complementarity. *Socio-Economic Review*, Oxford, 3, p. 359-363, 2005c.

CROUCH, C. Complementarity. In: MORGAN, G.; CAMPBELL, J. L.; CROUCH, C.; PEDERSEN, O. K.; WHITLEY, R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. New York, NY: Oxford University Press, p. 117–137, 2010.

CROUCH, C. et al. Dialogue on “Institutional complementarity and political economy”. *Socio-Economic Review*, Oxford, vol. 3, n. 2, p. 359-382, may 2005.

CROUCH, Collin; Streeck, W. Introduction: The Future of Capitalist Diversity. In: CROUCH, Collin; Streeck, W (Eds.). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. Thousand Oaks: Sage, 1997.

D'ARAUJO, Maria Celina. *As Instituições da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. Rio de Janeiro: 1999.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. São Paulo: FGV, 1997.

DE LA CUEVA, Mario. *Derecho mexicano del trabajo*. México: Porrúa, 1966.

DE LA CUEVA, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. 21. ed. México: Porrúa, 2007. (Tomo 1).

DE LA GARZA, Enrique Toledo. Crítica del concepto de informalidad y la propuesta de trabalho no clássico. *Trabajo*, México, ano 9, n. 14, ene. 2017.

DE SOTO, Hernando. *El otro sendero, la respuesta económica al terrorismo*. Ciudad de México: Diana, 1987.

DEAKIN, Simon. The “Capability” Concept and the Evolution of European Social Policy. *New Zealand Journal of Employment Relations*, 2009. Disponível em: <https://www.nzjournal.org/NZJER34%281%29.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

DEDECCA, C. S. Desregulação e desemprego no capitalismo avançado. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 1, p. 13-20, 1996.

DEEG, Richard. Complementarity and institutional change in capitalist systems. *Journal of European Public Policy*, [London], v. 14, n. 4, p. 611–630, jun. 2007.

DEEG, Richard; JACKSON, Gregory. Comparing capitalisms: understanding institutional diversity and its implications for international business. *Journal of International Business Studies*, [London], n. 39, p. 540–561, 2008.

DELGADO, I. *et al.* Variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). *Dados*, v. 53, n. 4, p. 959-1.008, 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – DIEESE. *As negociações salariais no primeiro semestre de 2005*. São Paulo: DIEESE, 2005. Disponível em: https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2005/estpesq10_balanconegociacoes.html. Acesso em: 2 fev. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – DIEESE. *Balanco das negociações dos reajustes salariais de 2014*. São Paulo: DIEESE, 2014. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2015/estPesq75balancoReajustes2014.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – DIEESE. *Relações e condições de trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2007. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2008/relacoesCondicoesTrabalhoBrasil.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

DIAMOND, P. A. National debt in a neoclassical growth model. *American Economic Review*, v. 55, n. 5, p. 1126-1150, 1965.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE*, v. 45, n. 2, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewFile/37123/35894>. Acesso em: fev. 2019.

DOLAN, Kerry A.; KROLL, Luisa. 20 maiores bilionários do mundo em 2017. *Forbes*, [São Paulo], 20 mar. 2017. Disponível em: <https://forbes.uol.com.br/listas/2017/03/20-maiores-bilionarios-do-mundo-em-2017/>. Acesso em: 2017.

DUHAU, Emilio. Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización. *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LIX, n. 2, 1997.

DUHAU, Emilio. Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. In: ZICCARDI, A. (Compiladora). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/pobreza/duhau.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

DURKHEIM, Émile. *O suicídio: estudo de sociologia*. Trad. de Mônica Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

EBBINGHAUS, Bernhard; MANOW, Philip. *Comparing Welfare Capitalism Social Policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. London, New York: Routledge, 2001.

ESPAÑA, Sergio. Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 23, maio/ago. 2000. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie23a02.htm>. Acesso em: maio 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Como as três economias políticas do estado de bem-estar. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ETHOS – LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Mapa: índice global de think tanks 2017*. Ciudad de México, ene. 2018. Disponível em: <https://ethos.org.mx/es/mapa-indice-global-de-think-tanks-2017/>. Acesso em: set. 2018.

EVANS, Dietrich; RUESCHEMEYER, Peter; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado Capitalista. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE BANCOS – FELABAN. *Estadísticas Fiduciarias de Latinoamérica con Corte a Diciembre de 2014*. Disponível em: https://www.felaban.net/documentos_comite.php?id=4&act=5. Acesso em: 9 jan. 2019.

FELDSTEIN, M.; LIEBMAN, J. B. Social security. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (Eds.). *Handbook of Public Economics*. [Amsterda]: Elsevier, 2002. Disponível em: https://eml.berkeley.edu/~saez/course/Feldstein%20and%20Liebman_Handbook.pdf. Acesso em: set. 2018.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Sistemas de Previdência em Países Industrializados: a Crise e suas Soluções. IPEA, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq11_Cap04Sistemasprevidencia_21.pdf. Acesso em: set. 2018.

FIDEICOMISO PÚBLICO. In: ENCICLOPEDIA Jurídica Online: La Web de Referencia sobre Derecho Mexicano. [S.l.]: Law Journal, 2014. Disponível em: <https://mexico.leyderecho.org/fideicomiso-publico/>. Acesso em: 18 jan. 2019.

FILION, Louis Jacques. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 2, 1999.

FILION, Louis Jacques. O planejamento do seu sistema de aprendizagem empresarial. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. FGV, São Paulo, jul./set. 1991.

FINNIS, John Mitchell. *Lei Natural e Direitos Naturais*. Tradução de Leila Mendes. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2007.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 129-147, jan. 1998. DOI: 10.1590/S0103-73311997000200008.

FLEURY, Sonia. *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FOGEL, Kathy. Oligarchic Family Control, Social Economic Outcomes, and the Quality of Government. *Journal of International Business Studies*, [London], vol. 37, n. 5, p. 603-622, sep. 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FRACCARO, Glaucia Cristina Frandian. *Morigerados e revoltados*. Trabalho e organização de ferroviários da Central do Brasil e da Leopoldina (1889-1920). 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

FRANKS, Julian; MAYER, Colin; ROSSI, Stefano. *The Origination and Evolution of Ownership and Control*. Discussion paper. Centre for Economic Policy Research, UK, 2002.

Disponível em: https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:86ee82e9-0eef-4cae-9f93-90590e5fc1cc/download_file?file_format=pdf&safe_filename=CEPR-DP3822.PDF&type_of_work=Working+paper. Acesso em: out. 2018.

FREEMAN, C.; HAGEDOORN, J. Convergence and divergence in the internationalisation of technology. In: HAGEDOORN, J. (Org.). *Technical change and the world economy*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación. *Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público*. Sarahí Salvatiera, investigadora principal; Paulina Castaño, Oscar Arredondo, Justine Dupuy y Javier Garduño, colaboradores. Ciudad de México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2018. Disponível em: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>. Acesso em: 20 jan 2019.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT. *Atas Codefat*. Brasília, 22 maio 2019. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/codefat/atas-codefat/>. Acesso em: maio 2019.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT. *Ata da 87ª reunião ordinária do Codefat*. Brasília, 13 fev. 2006a. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata87CODEFAT.pdf>. Acesso em: maio 2019.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT. *Ata da 88ª reunião ordinária do Codefat*. Brasília, 18 jul. 2006b. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata88CODEFAT.pdf>. Acesso em: maio 2019.

GARCIA JURADO, José. Samuel Huntington y la modernización política. *Estudios políticos*, Ciudad de México, n. 33, séptima época, mayo-ago. 2003. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37577/34142>. Acesso em: 20 jun. 2018.

GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Praeger, 1994.

GEREFFI, G., HUMPHREY, J., STURGEON, T. The governance of global value chains. *Review of international political economy*, [United Kingdom], v. 12, p. 78-104, 2005.

GERSCHENKRON, A. *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

GIBBONS, Robert. *Game Theory for Applied Economists*. Princeton: Princeton University Press, 1992. ISBN 0-691-00395-5.

GLENNERSTER, Howard; MIDGLEY, James. *The radical right and the welfare state: An international assessment*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-36, mar./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>. Acesso: em 10 fev. 2019.

GONZAGA, Gustavo M.; MENEZES FILHO, Naércio Aquino; CAMARGO, José Márcio. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 369-400, jun. 2003.

GONZALEZ, Roberto; MATOS, Franco de; CARDOSO JR., José Celso. Políticas Públicas de Trabalho e Renda em Contexto de Baixo Crescimento Econômico: A Experiência Brasileira Recente. In: CARLEIAL, Liana Maria da Frota; MACAMBIRA, Júnior (Orgs.). *Emprego, trabalho e políticas públicas*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho: Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

GORDON, José; FERNÁND, Sara. De universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México. In: SCHTEINGART, Martha (Coord.). *Políticas sociales para los pobres de América Latina*. México: Porrúa, 1998.

GOUGH, I. Do welfare ao workfare: integração social ou trabalho compulsivo? In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000. *Actas* [...], Almancil, Portugal: União Europeia, 2000.

GRAEF A.; Salgado V. *Relações de parceria entre o Poder Público e entes de cooperação e colaboração no Brasil*. Brasília: IABS; 2012.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, [Chicago], vol. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985.

GRAY, Mel. Social Development and the Status Quo: Professionalisation and Third Way Co-optation. *International Journal of Social Welfare*, [Hoboken], vol. 19, n. 4, p. 463-470, 2010.

GRAY, Mel; HEALY, Karen; CROFT, Penny. Social enterprise: is it the business of social work? *Australian Social Work*, [London], v. 56, n. 2, p. 141-154, jun. 2003. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1046/j.0312-407X.2003.00060.x>. Acesso em: 20 jun. 2018.

GUIMARAES, Alexandre Queiroz *et al.* Instituições e desenvolvimento no Japão: modelo de capitalismo, trajetória pós 1990, desafios atuais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 3-28, dez. 2016.

MADRID, Raúl L. *Retiring the state: the politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2003.

MARQUET GUERRERO, Porfirio. *Fuentes y antecedentes del derecho mexicano del trabajo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

HALL, Peter A. Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall1993_paradigms.pdf. Acesso em: jun. 2018.

HALL, P. A.; GINGERICH, D. W. Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis. *Discussion Paper 04/5*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2004.

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

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2001.

HALL, Peter A.; THELEN, Kathleen. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, Oxford, volume 7, issue 1, p. 7-34, jan. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/ser/mwn020>. Acesso em: fev. 2019.

HANCKÉ, B. *Large firms and institutional change: Industrial renewal and economic restructuring in France*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HANCKÉ, Bob; RHODES, Martin; THATCHER, Mark. *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford Scholarship, 2007.

HARDIMAN, M.; MIDGLEY, J. *The Social Dimensions of Development: Social Policy and Planning in the Third World*. New York: Wiley, 1982.

HARRIGAN, K. *Vertical integration, outsourcing and corporate strategy*. Washington D.C.: Beard Books, 2003.

HART, Keith. Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, [Cambridge], vol. 11, n. 1, 1973.

HECKMAN, James; PAGÉS, Carmen. The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets. *CiteSeerX*, Pennsylvania State University, 2000. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.373.766&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

HECLO, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974. p. 305-6.

PÉREZ HERRERA, Guillermo. Experiencia de organización sindical en la economía informal CIOSL ORIT. In: CONGRESO DE ORIT, 15. Whashington, 2001.

HESPANHA, P. Ativação. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004. *Actas [...]*, Coimbra, Portugal, 2004.

HOBBSAWM, E. J. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1979.

HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert (Orgs.). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*. Social Protection and Labor Policy and Technical Notes 20119. [Washington D. C.]: The World Bank, 1999.

HOOPNER, M. What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity. *Socio-Economic Review*, Oxford, n. 3, p. 331-58, 2005.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 10. ed. compl. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

HUBBARD, R. Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick. *Introdução à economia*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Descuento en derechos: La violación del derecho de los trabajadores estadounidenses a la libertad de asociación por parte de Wal-Mart*. New York: Human Rights Watch, 2007. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/2007/us0507/us0507execsumspweb.pdf>. Acesso em: out. 2018.

HUMBLET, Martine; SILVA, Rosinda. *Seguridad Social: Normas para el Siglo XXI*. Ginebra: OIT, 2002.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUSSMANN, Ralf. *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*. Geneva: International Labour Office, 2004. (Working Paper n. 53).

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação histórico-metodológica*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IBGE. *Contas Nacionais Trimestrais: Indicadores de Volume e Valores Correntes*. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2017/pib-vol-val_201704caderno.pdf. Acesso em: jan. 2019.

IBGE. *Indicadores Sociais Mínimos*. Brasília, [201-]a. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/default_minimos.shtm. Acesso em: jan. 2019.

IBGE. *[Pedido de informações – Matriz de Hussmann]*. Destinatária: Eliete Gonçalves Rodrigues Alves. Brasília, 25 nov. 2017. E-mail.

IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego*. Brasília, [201-]b. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm. Acesso em: jan. 2019.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Notas metodológicas. Rio de Janeiro, 1992.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad)*. Brasília, 2018.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua semestral*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/DD/A/17/T/Q>. Acesso em: mar. 2019.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores*, 2015. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2016.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Trimestral (PNAD), 2017*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/20170620-panorama-social-2016-brasilia-ipea.pdf>. Acesso em: mar. 2019.

IBGE. *Séries Estatísticas e Históricas*. Carteira de trabalho assinada – Empregados total e por sexo. Tabela PD 352 – 2000-2016. Brasília, 2016. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD352&t=carteira-trabalho-assinada-empregados-total-sexo>. Acesso em: 5 jan. 2019.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de direito previdenciário*. 21. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

IKENBERRY, G. J. History's heavy hand: institutions and the politics of the state. Paper prepared for a conference on "New perspectives on institutions", University of Maryland, oct. 1994. Princeton: OpenScholar @ Princeton, 1994. Disponível em: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/HistoriesHeavyHand_0.pdf. Acesso em: 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI. *Censo Económico 2014*. Ciudad de México, 2014. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/>. Acesso em: out. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI. *Encuesta Nacional de Micronegocios 2012 (ENAMIN 2012)*. Ciudad de México, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI. *Encuesta Nacional de Micronegocios 2014 (ENAMIN 2014)*. Ciudad de México, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo). Clasificación Mexicana de Ocupaciones, 2005. Ciudad de México, 2005. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/1/download/1413>. Acesso em: fev. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA – INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. Cuestionario de ocupación y empleo 2013-2015. Ciudad de México, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral – datos interactivos. 2019. Disponível em: http://www.beta.inegi.org.mx/app/tmp/Infoenoe/Default_15mas.aspx. Acesso em: 12 fev. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA – INEGI. *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Empresas, 2015 (ENAPROCE)*. Ciudad de México, 2015.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (nov./dec. 2003). In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS, 17. *Report of the Conference*. Geneva: ILO, 2003.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222979.pdf. Acesso em: fev. 2019.

IPEA. *Indicadores Sociais (2009-2014)*. Tema Renda. São Paulo: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: out. 2018.

IPEA. *Mudanças nos Principais Indicadores do Mercado de Trabalho Brasileiro: Uma Análise com Base nas PNADs de 2001 a 2013*. Organizadores: Miguel Nathan Foguel e Joana Simões de Melo Costa. Brasília, 2014. (Nota técnica 19).

JANIS, I. L. O problema da validação da análise de conteúdo. In: LASSWELL, H; KAPLAN, A. (Orgs.). *A linguagem da política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

JIMENEZ, José; SALGADO, Lorenzo; VÁZQUEZ, Jorge. Las políticas de empleo en México, en la agenda del desarrollo regional y local. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Ciudad Universitaria, Puebla, año IX, n. 29, mayo/ago. 2005.

KATZ, Michael B. *The “Underclass” Debate Views: from History*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

KAY, Cristóbal. As contribuições latino-americanas para a teoria crítica do desenvolvimento. *Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 451-462, set./dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v31n84/0103-4979-ccrh-31-84-0451.pdf>. Acesso em: out. 2018.

KENWORTHY, L. Institutional coherence and macroeconomic performance. *Socio-Economic Review*, Oxford, n. 4, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Política Social Desenvolvimentista: elementos para uma agenda. In: DINIZ, Eli; GAITÁN, Flavio (Orgs.). *Repensando o desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda para o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, FGV, 2014. (Texto para Discussão n. 95). Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/grupo_cede/publicações/site_antigo/tds/td95_93902.pdf. Acesso em: 20 jun 2018.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Welfare State e Desenvolvimento. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 1, p. 129-156, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/04.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLAUSEN, Jytte. *War and Welfare: Europe and the United States, 1945 to the Present*. New York: Palgrave, 2001.

KLOTZLE, Marcelo Cabus. Alianças estratégicas: conceito e teoria. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 85-104, apr. 2002.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

KWON, H. Transforming the Developmental Welfare States in East Asia. *Development and Change*, Oxford, vol. 36, n. 3, p. 477-497, 2005a.

KWON, Huck-Ju. *Transforming the developmental welfare states in East Asian: a comparative study of the East Asian countries*. Genève: United Nations Research Institute for Social Development, 2005b. (Social Policy and Development, Programme Paper n. 22).

Disponível em:

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/E8832906B5937684C125708800308EB2/\\$file/kwon-pp.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/E8832906B5937684C125708800308EB2/$file/kwon-pp.pdf). Acesso em: 20 jun 2018.

LA PORTA, Rafael *et al.* Corporate ownership around the world. *Journal of Finance*, Cambridge, MA, v. 57, p. 471-517, 1999.

LABORDE, Ignacio Marván. El Plan Nacional de Desarrollo y la Crisis de la Instituciones. *Cuadernos de Nexos/Nexos*, México, 1995.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LAVILLE, J-L. Inserção e workfare na Europa: perspectivas histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês. In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000. [Actas]... Almancil, Portugal: União Europeia, 2000.

LEDGERWOOD, Joanna. *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*. Washington, DC: World Bank, 2000. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/347491468326386001/pdf/187710PUB0REPL10Box345634B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: set. 2018.

LEIFER, Richard; O'CONNOR, Gina Colarelli; RICE, Mark. A implementação de inovação radical em empresas maduras. *RAE – Revista Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 17-30, abr./jun. 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rae/v42n2/v42n2a16.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

LEMOS, Leany Barreiro. Da solidariedade à contingência: Diferentes visões do moderno Estado de Bem-Estar. *Brasília a*, [Brasília], 46 n. 184 out./dez. 2009.

LEVY, Santiago. *Buenas intenciones, malos resultados*: política social, informalidad y crecimiento económico en México. México, DF: Océano, 2010.

LINDBECK, A.; PERSSON, M. What are the gains from pension reform? *Scandinavian Working Papers in Economics*, [Stockholm], 2000. Disponível em: <https://swopec.hhs.se/iuiwop/papers/iuiwop0535.pdf>. Acesso em: 2018.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*: formas de gobierno y resultados en 36 países. Tradução de Carme Castellnou Sedó. Barcelona: Ariel, 2000.

LÓPEZ, M. A promessa da política, de Hannah Arendt. *Saberes: Revista interdisciplinar de Filosofia e Educação*, [Natal], v. 2, n. 3, 1 out. 2010.

LORANGE, P.; ROOS, J. *Alianças estratégicas*: formação, implementação e evolução. São Paulo: Atlas, 1996.

MACLENNAN, Michael. Uma Universalidade Complexa: a Furtividade do Conceito de Classe Média. *Poverty in Focus*, Brasília, n. 26, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD, 2014.

MALONEY F. William. Informality Revisited. *World Development*, [Amsterdã], vol. 32, n. 7, jul. 2004.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions*: the organization basis of politics. New York: The Free Press, 1989.

MARINGONI, Gilberto. A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, ed. 88, ano 13, 23 nov. 2016.

Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297&catid=28&Itemid=39. Acesso em: out. 2018.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V.; WALTER, M. I. M. T. (Orgs.). *Políticas públicas de emprego no Brasil*: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, 1º sem. 1997.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e Classe Social*. Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT. 2. ed. Brasília: Senado Federal: Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MARSHALL, Thomas. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARSHALL, Thomas. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.

MARULANDA, Oscar. Sector informal: algunas reflexiones surgidas a luz de un estudio sobre la economía urbana de Bogotá. In: KLEIN, Emilio; TOKMAN, Víctor (Eds.). *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: El Cid, 1979. p. 49-76.

MARX, Karl. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. Tradução e notas de Nélio Schneider; prólogo de Herbert Marcuse. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASLERO, Gilmar. Alliance capitalism: the social organization of Japanese business. *RAE*, v. 35, n. 1, p. 86-87, jan./fev. 1995.

MATOS, F.; TEIXEIRA, T. R. O agente de crédito como elemento-chave da política de microcrédito: a importância da orientação para a sustentabilidade dos empreendimentos financiados. *Revista NAU Social*, Salvador, v. 9, n.17, p. 13-23, nov. 2018/abr. 2019.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. *Effective Policy Implementation*. Massachusetts (MA): Lexington Books, 1981.

MCCALL, L.; ORLOFF, A. Introdução à questão especial da política social: gênero, classe e capitalismo. *Social Politics*, Oxford, v. 12, n. 2, p. 159-169, 1 jul. 2005. DOI <https://doi.org/10.1093/sp/jxi009>.

MCGANN, James G. 2018 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*, University of Pennsylvania. Disponível em: https://repository.upenn.edu/think_tanks/16. Acesso em: fev. 2019.

MELO, Mariana Ferreira de. *Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro: assistencialismo, solidariedade e poder (1780-1822)*. 1997. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, M. J. *Projetos de Iniciativa Parlamentar sobre Previdência Social: uma avaliação qualitativa de impacto fiscal*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. (Texto para Discussão nº 164).

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. (Coleção Previdência Social, Volume 23).

MESA-LAGO, Carmelo; BARRIOS ESCOBAR, Miguel Angel; FUENTES, Homero. *La seguridad social en Guatemala: diagnóstico y propuesta de reforma*. San Salvador, Ciudad de Guatemala: Fundación Friedrich Ebert, 1997.

MESSENERG, Débora. A elite parlamentar brasileira (1989-2004). *Soc. estado*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370, ago. 2007. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922007000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 fev. 2019. DOI:
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922007000200005>.

MÉXICO. Acuerdo por el que se modifica la denominacion del programa de Banca Social y Microcreditos (PROBASOMI) y del Fideicomiso del Programa de Banca Social y Microcréditos, (FIBASOM). *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 18 maio 2001a.

MÉXICO. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2013*. Ciudad de México: BDSocial, 2013a. Disponível em: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/enoe-43/17-acervo/acervo/340-encuesta-nacional-de-ocupacion-y-empleo-enoe-2013>. Acesso em: jan. 2019.

MÉXICO. Cámara de Diputados. *Fideicomisos Públicos*. Normatividad Relacionada y Situación a Marzo de 2005. Ciudad de México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005a. Disponível em: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252005.pdf>. Acesso em: set. 2018.

MÉXICO. *Códigos Penal y de Procedimientos Penales*. Chihuahua: Librería de Donato Miramontes, 1883.

MÉXICO. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Informe anual 2017*. Ciudad de México, 2017a. Disponível em:
<https://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Transparencia-Focalizada/Documents/Informe%20Anual%202017.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

MÉXICO. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Información estadística*. Ciudad de México: CONSAR, 2019a. Disponível em:
<https://datos.gob.mx/busca/organization/consar>. Acesso em: set. 2018.

MÉXICO. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Informe anual de labores*. Ciudad de México: CONSAR, 2017b. Disponível em:
<https://datos.gob.mx/busca/organization/consar>. Acesso em: set. 2018.

MÉXICO. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Radiografía operativa de las AFORE*. Ciudad de México: CONSAR, 2019b. Disponível em:
<https://www.gob.mx/consar/articulos/radiografia-operativa-de-las-afore>. Acesso em: maio 2019.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo – CONEVAL. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015*. Ciudad de México: CONEVAL, [2015]. Disponível em:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SE/S021_PRONAFIM/S021_PRONAFIM_IE.pdf. Acesso em: jan. 2019.

MÉXICO. Constitución (1857). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*. Disponible em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>. Acceso em: jan. 2019.

MÉXICO. Constitución (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible em: https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Facsimilar. Acceso em: 2017.

MÉXICO. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, p. 14, 18 dic. 1942.

MÉXICO. Instituto Mexicano del Seguro Social. *Ley del Seguro Social, Jueves, 21 de diciembre de 1995*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 1995a. Disponible em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss/LSS_orig_21dic95.pdf. Acceso em: out. 2018.

MÉXICO. *Ley de Instituciones de Crédito*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990. Actualizada con las modificaciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1992; 23 de julio y 23 de diciembre de 1993; 22 de julio de 1994; 15 de febrero, 28 de abril y 17 de noviembre de 1995; 30 de abril y 23 de mayo de 1996; 7 de mayo de 1997; 18 y 19 de enero y 17 de mayo de 1999; 5 de enero y 23 de mayo de 2000; 4 de junio de 2001; 24 de junio de 2002; 13 de junio de 2003; 28 de enero, 16 de junio y 5 de noviembre de 2004; 30 de noviembre y 30 de diciembre de 2005; 6 y 18 de julio de 2006; 15 y 28 de junio de 2007; 1 y 6 de febrero, 26 de junio y 1 de julio de 2008; 23 de marzo, 6 de mayo, 25 de junio y 13 de agosto de 2009; 25 de mayo de 2010; 10 de enero de 2014; 17 de junio de 2016, 9 de marzo, 22 de junio de 2018 y 4 de junio de 2019. Ciudad de México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2019c. Disponible em: <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20de%20Instituciones%20de%20Crédito.pdf>. Acceso em: 2019.

MÉXICO. *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996. Última reforma publicada DOF 10-01-2014. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2014a.

MÉXICO. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 9 abr. 2012a.

MÉXICO. Ley Federal de Entidades Paraestatales. Última reforma publicada el 1 de marzo de 2019. *Diario Oficial de la Federación*, mar. 2019d.

MÉXICO. *Ley Federal del Seguro Social (LFSS), de 31 de dezembro de 1943*.

MÉXICO. *Ley Federal del Seguro Social*, 1973.

MÉXICO. *Ley Federal de Trabajo*. Última reforma publicada DOF 12-06-2015. Ciudad del México: Cámara de Diputados, 2015. Disponible em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf. Acceso em: jan. 2019.

MÉXICO. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 27 dez. 1991.

MÉXICO. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 22 jun. 2018.

MÉXICO. Ley General de Sociedades Cooperativas. Publicada. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 3 ago. 1994. Disponible em:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsc/LGSC_orig_03ago94_ima.pdf. Acceso em: set. 2018.

MÉXICO. *Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica*. Ciudad de México, 1999.

MÉXICO. Ley Organica de la Administracion Publica Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 12 abr. 2019e.

MÉXICO. *Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2002. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible em:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/243.pdf>. Acceso em: jan. 2019.

MÉXICO. PRONAFIM. *Acuerdo por el que se determinan las reglas de Operación e indicadores de resultados para la Asignación del subsidio canalizado a través del Programa nacional de financiamiento al Microempresario para el ejercicio Fiscal 2006*. Ciudad de México: Dirección de Legislación, 2006. Disponible em:
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50679/A324.pdf>. Acceso em: out. 2018.

MÉXICO. Reglas de Operación e indicadores del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio fiscal 2005. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 18 fev. 2005b. Disponible em:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2045262&fecha=18/02/2005. Acceso em: 31 jan. 2019.

MÉXICO. Reglas de Operación e indicadores del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio fiscal 2006. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 17 jan. 2006. Disponible em:
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50679/A324.pdf>. Acceso em: 31 jan. 2019.

MÉXICO. Secretaría de Economía. *Diagnóstico Ampliado 2016 del Programa S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural*. Ciudad de México, dec. 2016. Disponible em:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290076/PRONAFIM_Diagn_stico_2016.pdf. Acceso em: jan. 2019.

MÉXICO. *Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012*. Ciudad de México: Oficina de la Presidencia de la República, 2007. Disponible em:
http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf. Acceso em: jan. 2019.

MÉXICO. *Reglamento de la ley del seguro social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización, de 15 de julio, de 2005*. Ciudad de México, 2005c.

MÉXICO. Reglas de operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) para el ejercicio fiscal 2013. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 27 mar. 2013b. Disponible em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39595/RO2013PRONAFIM.pdf>. Acceso em: set. 2018.

MÉXICO. Secretaría de Economía. Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 2 abr. 2001b. Disponible em: <http://201.147.98.8/dofdia/pdf2001/02ABR01.PDF>. Acceso em: set. 2018.

MÉXICO. Secretaría de Economía. *Dictamen de las reglas del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, 2002*. Ciudad de México, Secretaría de Economía, 2002b. Disponible em: <http://www.cofemersimir.gob.mx/archivo/expediente/15271/mir/35688>. Acceso em 31 jan. 2019.

MÉXICO. Secretaría de Economía. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*, Ciudad de México, 2012b. Disponible em: <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2012/>. Acceso em: set. 2018.

MÉXICO. Secretaría de Economía. *PRONAFIM: Informe Final Estudio sobre las Tasas de Interés de Microcrédito en México, 2017*. Ciudad de México: PRONAFIM, 2017c. Disponible em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275439/Estudio_sobre_las_Tasas_de_Interes_de_Microcredito_en_Mexico.pdf. Acceso em: out. 2018.

MÉXICO. Secretaría de Economía. *Resultados Pronafim 2017*. Ciudad de México: PRONAFIM, [2018]. Disponible em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/310944/RESULTADOS_DEL_PRONAFIM_2017.pdf. Acceso em: out. 2018.

MÉXICO. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro – CONSAR. *Estadísticas del registro electrónico de planes de pensiones 2017*. Ciudad de México, 2017d. Disponible em: [http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/sirepp/\(S\(aaq1kyigwfpvhyrjth51kwtm\)\)/Docs/Estadisticas_Registro_2017.pdf](http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/sirepp/(S(aaq1kyigwfpvhyrjth51kwtm))/Docs/Estadisticas_Registro_2017.pdf). Acceso em: nov. 2018.

MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social – STPS. *Consulta de agrupaciones sindicales: captura de datos*. Ciudad de México: STPS, 2017e. Disponible em: <https://registrodeasociaciones.stps.gob.mx/>. Acceso em: 2017.

MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social – STPS. *Libro Blanco. Reseña histórica de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 2006*. Disponible em: <http://www.stps.gob.mx/librosblancos/libroblancodelaJFCA/LibroBlancoObraJFCA20063resena.pdf>. Acceso em: nov. 2018.

MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social – STPS. *Registro de Asociaciones: consulta por central obrera* (2005). Ciudad de México: STPS, 2005d. Disponible em: http://www.stps.gob.mx/02_sub_trabajo/03_dgra/cent_independiente.htm. Acceso em: set. 2018.

MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Tiene STP registradas a 3 mil 347 agrupaciones sindicales del fuero federal. *Boletín*, Ciudad de México, n. 1065, 20 nov. 2017f. Disponible em: <https://www.gob.mx/stps/es/prensa/tiene-stp-registradas-a-3-mil-347-agrupaciones-sindicales-del-fuero-federal?idiom=en>. Acceso em: 2018.

MÉXICO. SEGOB. Convocatoria a las organizaciones obreras y patronales que se indican, para que designen a los miembros de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Diario Oficial de la Federación*, DOF, Ciudad de México, 31 mar. 2014b. Disponible em: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338835&fecha=31/03/2014. Acceso em: nov. 2018.

MÉXICO. Senado de la República. *Iniciativa de decreto de reforma a la Ley Federal del Trabajo*. Ciudad de México: Senado, 1995b. Disponible em: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/traypres/inicsen/1.pdf>. Acceso em: set. 2018.

MÉXICO. Suprema Corte de Justicia. *Resoluciones del Poder Judicial, relacionadas con la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas: Amparo directo 5567/74, del Banco Internacional Inmobiliario, S.A.* Ciudad de México, 15 jun. 1979. Disponible em: http://www.contratacionpublica.mx/static/normatividad/obras-publicas/consulta-de-conceptos/02.-Principios_Conceptos.pdf. Acceso em: set. 2018.

MICROCREDIT SUMMIT. State of the Microcredit Summit Campaign. *Report 2002*, Washington DC, 2002.

MIDGLEY, James. *Assets in the Context of Welfare Theory: a Developmentalist Interpretation*. Washington: Center for Social Development, Washington University, 2003a.

MIDGLEY, James. *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 1995.

MIDGLEY, James. Social development: the intellectual heritage. *Journal of International Development*, Sheffield, 2003b.

MIDGLEY, James. *Social Welfare in a Global Context*. London: Sage, 1997.

MIDGLEY, James; SHERRADEN, M. The social development perspective in social policy. In: MIDGLEY, J., TRACY, M. B.; LIVERMORE, M. (Eds). *The handbook of social policy*. London: Sage, 2000.

MIDGLEY, J.; TRACY, M. B.; LIVERMORE, M. (Eds). *The handbook of social policy*. London: Sage, 2000.

MIDGLEY, James; TANG, K. I. Social policy, economic growth and developmental welfare. *International Journal of Social Welfare*, [Hoboken], v. 10, n. 4, p. 244-252, 2001.

MILL, John Stuart. *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva*. Tradução de J. M. Coelho. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MINSKY, Hyman P. Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies. *Journal of Economic Issues*, vol. XXX, n. 2, jun. 1996. Disponível em: http://inctped.ie.ufrj.br/spiderweb/dymask_1/1-3%20Minsky.pdf. Acesso em: jun. 2018.

MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. *Instituto de Ciências Jurídico-Políticas*, Lisboa, 2011. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>. Acesso em: out. 2018.

MISHRA, R. *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. New York: St. Martin's, 1984.

MKANDAWIRE, Thandika. Think about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 25, n. 3, p. 288-313, may 2001a. Disponível em: <http://ss.rojasdatabank.info/Mkandawireafrica.pdf>. Acesso em: 20 jun 2018.

MKANDAWIRE, Thandika. *Social Policy and Development*. Geneve: United Nations Research Institute for Social Development, 2001b. (Social Policy and Development Programme, Paper Number 7). Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/102709/7.pdf>>. Acesso em 20: jun. 2018.

MONTEIRO, Joana C. M.; ASSUNÇÃO, Juliano J. Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. *Journal of Development Economics*, [Amsterdã], v. 99, issue 1, p. 105-115, sep. 2012. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/8bbf/09a0e97238bd7f8bfa1ab06ebfe222913098.pdf>. Acesso em: set. 2018.

MORLINO, Leonardo. *Introducción a la Investigación comparada*. Madri: Alianza Editorial, 2010.

MORLINO, Leonardo; SARTORI, Giovanni. *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, 1994.

MOSER, Caroline N. Informal Sector or Petty commodity Production: Dualism or Independence in Urban Development? *World Development*, [Amsterdã], vol. 6, n. 9-10, 1978.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-76, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jun. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100008>.

MUNGARAY, A. *et al.* Formação por meio do serviço: Um modelo de serviço social universitário em apoio a microempresas marginadas. *El Trimestre Económico*, [Ciudad de México], v. 74, n. 296, p. 987-1011, 2007. Disponível em: <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/389/437>. Acesso em: set. 2018.

MYRDAL, G. *American dilemma: the Negro problem and modern democracy*. New York: Harper and Brothers, 1944.

MYRDAL, G. *O Estado do futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

NEGRETE PRIETO, Rodrigo. El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi. *Realidad, Datos y Espacio – Revista Internacional de Estadística y Geografía*, [Ciudad de México], v. 2, n. 3, sep./dic. 2011a. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/rde/RDE_04/Doctos/RDE_04_Art5.pd. Acesso em: 12 dez. 2018.

NEGRETE PRIETO, Rodrigo. El indicador de la polémica recurrente: la tasa de desocupación y el mercado laboral en México. *Realidad, Datos y Espacio – Revista Internacional de Estadística y Geografía*, [Ciudad de México], vol.2, n. 1, ene./abr. 2011b.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUSSBAUM, M.. *Capabilités*. Comment créer les conditions d'un monde plus juste? Paris: Flammarion-Climats, 2012.

OFFE, Claus; ADLER, Pierre. Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe. *Social Research*, v. 58, n. 4, p. 865-892, winter 1991.

OLIVA, A. M. *As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula*. Campinas: [S.n.], 2010.

OLIVEIRA, F. de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. Disponível em:

http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/011020180010_6_O_ornitorrinco_parte_1.pdf. Acesso em: nov. 2018.

OLIVEIRA, Fernando Alves de. Trabalhador desamparado: Nomeação de novo presidente do Codefat é manobra. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 30 jul. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jul-30/nomeacao-presidente-codefat-manobra-politica>. Acesso em: jan. 2019.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: [S.n.], 1955.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. (Série Traduções, 8).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICOS DEL TRABAJO, 17. Informe I - Informe general.* Ginebra: OIT, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICOS DEL TRABAJO, 19. Informe general.* Ginebra, OIT, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220537.pdf. Acesso em: jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *A transição da economia informal para a economia formal.* CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 104. Genebra: OIT, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Convenção nº 102 – C102.* Normas Mínimas da Seguridade Social. Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Genebra, 1952.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Declaration of Philadelphia: Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation.* Philadelphia, 1944.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Evaluación preliminar de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.* Nueva York, 1999. Disponível em: http://digitallibrary.un.org/record/1493972/files/A_AC-253_7-ES.pdf?version=1. Acesso em: 20 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida – R067. In: REUNIÓN CIT, 26. Normlex, Filadelfia, 1944.* Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTUMENT_ID:312405:NO. Acesso em: jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Statistics of employment in the informal sector. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS, 15, Geneva, 1993. Report of conference.* Geneva: International Labour Organization, 1993.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Transição da economia informal para a economia formal. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 103. Relatório V.* Genebra: OIT, 2014. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_241898.pdf. Acesso em: jun. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD. *Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005.* Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9788522505050-pt>. Acesso em: out. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD. *Data and metadata for OECD. Trade Unions and Collective Bargaining.* 2018a. Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: set. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD. *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: [https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills%20volume%201%20\(eng\)--full%20v12--eBook%20\(04%2011%202013\).pdf](https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills%20volume%201%20(eng)--full%20v12--eBook%20(04%2011%202013).pdf). Acesso em: set. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD. *Perspectivas de emprego da OEDC*. Síntese. [Paris], jul. 2002. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/emp/31773166.pdf>. Acesso em: set. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD. *World Indicators of Skills for Employment (WISE) database*. 2018b. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=WSDB#>. Acesso em: set. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD; IDB; THE WORLD BANK. *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*. Paris: OECD Publishing, 2015.

ORLOFF, Ann Shola. *The politics of pensions*. Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

ORLOFF, A. S.; WEIR, M.; SKOCPOL, T. (Eds.). *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

ORSATTI, Alvaro. Organización del trabajo autonomo urbano. Informe 3, Organización del Trabajo Autonomo Urbano. *Relats*, [S.l.], 2016. Disponível em: <http://www.relats.org/documentos/EATP.TA.Serie3.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2019.

ORTIZ, Isabel *et al.* *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra: OIT, 2019. (Documento de trabajo n. 63.). Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>. Acesso em: fev. 2019.

PAMPLONA, João Batista; CACCIAMALI, Maria Cristina. O paradoxo da abundância: recursos naturais e desenvolvimento na América Latina. *Estud. av.*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 251-270, abr. 2017.

PARTIDO LIBERAL MEXICANO – PLM. *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*. Cuernavaca: PLM, 1906.

PECK; Jamie; THEODORE, Nik. Variegated capitalism. *Prog. Hum. Geogr.*, [Manchester, UK], vol. 31, issue 6, p. 731-772, 1 dec. 2007.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. *Revista Serviço Social & Saúde*, Campinas, Unicamp, v. IX, n. 10, dez. 2010.

PETERSEN, Klaus; PETERSEN, Jørn Henrik. Confusion and Divergence: Origins and Meanings of the term “Welfare State” in Germany and Britain, 1840–1940. *Journal of European Social Policy*, [Thousand Oaks, CA], v. 23, n. 1, p. 37-51, 2013.

PFEIFER, Mariana. Bresser-Pereira e o pacto neodesenvolvimentista. *Revista Temporalis*, Brasília, DF, ano 13, n. 26, p. 11-36, jul./dez. 2013.

PIERSON, C.; LEIMGRUBER, M. Intellectual roots. In: CASTLES, F. *et al.* *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 32-44.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, [Cambridge], v. 94, n. 2; jun. 2000. Disponível em: <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/pierson2000.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, [Cambridge], v. 48, p. 143-79, 1996a.

PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical institutionalist analysis. *Comparative political studies*, [Thousand Oaks, CA], v. 29, n. 2, p. 123-163, 1996b.

PIERSON, Paul. The Welfare State over the Very Long Run. *ZeS-Working*, Paper, n. 2, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/46215>. Acesso em: 15 maio 2018.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, [Cambridge], v. 45, n. 4, p. 595–628, 1993.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, M. C. B. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Informação Legislativa*, Brasília, DF, ano 43, n. 169, p. 101-125, jan./mar. 2006.

PINTO, Simone Rodrigues; ALVES, Eliete Gonçalves Rodrigues. Proteção Social e Desenvolvimento Social inclusivo no Brasil: o mito do vadio. In: BALESTRO, Moisés; NEGRI, Camilo; OLIVEIRA, Guilherme de (Orgs.). *Qual legado? Um balanço crítico das experiências recentes do papel do Estado no desenvolvimento das Américas*. Curitiba: CRV, 2017. p. 73-100. (Série Américas Compartilhadas, 3).

PLAN del Sr. Coronel D. Augustin de Iturbide. Igala: [S.n.], 1821.

POCHMAN, Marcio. Sobre a nova condição de agregado social no Brasil: algumas considerações. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 105, p. 5-23, jul./dez. 2003. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/105/marcio.pdf. Acesso em: set. 2018.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução de Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Câmpus, 2000.

PORTER, Michael E. *Estratégia: em busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campos, 1998.

PORTER, M. E. *Vantagem competitiva*. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POZAS-HORCASITAS, Ricardo. La democracia fallida: la batalla de Carlos A. Madrazo por cambiar al PRI. *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], Ciudad de México, ene./mar. 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32112519002>. Acesso em: 27 maio 2019. ISSN: 0188-2503.

PREBISCH, Raul. El mercado común latinoamericano. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. In: PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994. E-book.

RABELO, Flávio; SILVEIRA, José Maria da. Estruturas de governança e governança corporativa: avançando na direção da integração entre as dimensões competitivas e financeiras. *IE/UNICAMP*, Campinas, n. 77, jul. 1999.

RAMOS, Rui. Para uma história política da cidadania em Portugal. *Análise Social*, Lisboa, vol. 39, n. 172, p. 547-569, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n172/n172a02.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. *O capital social dos pobres garante seu acesso ao crédito? Um estudo comparado de experiências de microcrédito no Brasil e no Chile*. 2010. 239 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2010.

RELACIÓN de las personas designadas por las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, que fungirán como miembros de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, durante el periodo comprendido del 1 de mayo de 2014 al 30 de abril del año 2020. *Diario Oficial de la Federación*, 7 abr. 2014. Disponível em: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5339646&fecha=07/04/2014. Acesso em: 7 ago. 2018.

RINGER, Fritz. *A Metodologia de Max Weber: Unificação das Ciências Culturais e Sociais*. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ROBINSON, Marguerite S. *The microfinance revolution: sustainable finance for the poor*. Washington, DC: Communications Development Incorporated, 2001. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/226941468049448875/pdf/232500v10REPLA18082134524501PUBLIC1.pdf>. Acesso em: out. 2018.

RODRIGUES, L. M. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009a.

RODRIGUES, L. M. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009b. ISBN: 978-85-99662-99-1.

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1995.

ROSTOW, W. W. *Etapas do Desenvolvimento Econômico, Um Manifesto Não-Comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SAES, Alexandre Macchione; SAES, Flávio Azevedo Marques de. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estud. av.*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 379-410, ago. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000200021>.

SALAS, Carlos. Labour, income and social programmes in contemporary Mexico. In: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Social Protection, Growth and Employment: Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico, Peru and Tajikistan*. New York: UN, 2013. p. 201-230.

SALAS, Carlos. Social Structures of Accumulation and the Conditions of the Working Class in Mexico. In: MCDONOUGH, Terrence; REICH, Michael; KOTZ, David. *Contemporary Capitalism and Its Crisis. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p 286-308.

SALVATIERRA PINEDA, Abigail Sarahí. *Transparencia en fideicomisos públicos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016.

SENRA, Andressa Biato *et al.* O fideicomisso como facilitador do crédito na América do Sul. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 175-214, mar. 2007. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2961/2/BS%2025%20O%20Fideicomisso%20como%20Facilitador%20do%20Crédito%20na%20América%20do%20Sul_P.pdf. Acesso em: jan. 2019.

SANDOVAL, Irma Eréndira. Rendición de Cuentas y Fideicomisos, el reto de la opacidad financiera. Auditoría Superior de la Federación. *Cultura de la Rendición de Cuentas*, tomo 10, p. 16, 2007. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf. Acesso em: set. 2018.

SANTOS, B. de S. Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal – do Consenso de Washington a Seattle. In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000. *Actas [...]*, Almancil, Portugal: União Europeia, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1991. p. 29-49.

SARTORI, Giovanni. Concept misinformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, vol. 64, n. 4, dec. 1970.

SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1991.

SCHMIDT, Mandred G. The welfare state and the economy in periods of economic crisis: A comparative study of twenty-three OECD nations. *Eur. J. Polit. Res.*, v. 11, n. 1, p. 1-26, 1983.

SCHMIDT, Vivien A. Bringing the State back into the Varieties of Capitalism and Discourse into the Explanation of Change. Paper prepared for presentation for the National Meetings of the American Political Science Association. Philadelphia, 2006a.

SCHMIDT, Vivien A. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2006b.

SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto (CA), vol. 11, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comp. Pol. Stud.*, [Thousand Oaks, CA], v. 35, n. 2p. 168-93, 2002a.

SCHMIDT, Vivien A. Speaking of Change: Why Discourse is Key to the Dynamics of Policy Transformation. *Critical Policy Studies*, [London], v. 5, issue 2, p. 106-126, 2011.

SCHMIDT, Vivien A. Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics and International Relations (BJPIR)*, [Thousand Oaks, CA], vol. 16, p. 188-209, 2014.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism. *European Political Science Review*, [Cambridge], v. 2, issue 1, p. 1-25, 2010.

SCHMIDT, Vivien A. *The future of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002b.

SCHMIDT, Vivien A. Values and Discourse in the Politics of Adjustment. *In: SCHARPF, Fritz W.; SCHMIDT, Vivien A. (Eds.). Welfare and Work in the Open Economy.* Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 229-309. (Vol. 1).

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? *Review of politics*, [Cambridge], p. 85-131, 1974.

SCHNEIDER, B. R. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 9- 43, 26 jan. 2015.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, [Cambridge], n. 41, p. 553–575, 2009.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Varieties of semi-articulated capitalism in Latin America*. Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago. Chicago: Northwestern University, 2004. Disponível em: http://pages.ucsd.edu/~mnaoi/page4/POLI227/files/page1_34.pdf. Acesso em: out. 2018.

SCHULTZ, T. W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULZ-FORBERG, Hagen. Welfare State. *In: ENCYCLOPEDIA of Global Studies*. Ed. Helmut K. Anheier, Mark Juergensmeyer, and Victor Faessel. Thousand Oaks, CA: Sage, 2012. p. 1783-88.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997. Disponível em: http://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/s_Schumpeter_-_Teoria_do_Developolvimento_Econ%C3%B4mico_-_Uma_Investiga%C3%A7%C3%A3o_sobre_Lucros_Capital_Cr%C3%A9dito_Juro_e_Ciclo_Econ%C3%B4mico.pdf. Acesso em: fev. 2019.

SEGOVIA, Alexander. *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José, C.R.: Fundación Friedrich Ebert, 2005.

SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

SELZNICK, Phillip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization* (1966). Nova York: Quid Pro, LLC, 2011.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. From Income Inequality to Economic Inequality. *Southern Economic Journal*, [Hoboken], vol. 64, n. 2, p. 383-401, oct. 1997.

SHAFER, Robert Jones. *Mexican Business Organizations: History and Analysis*. Syracuse: Syracuse University Press, 1973.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, [London], n. 69, p. 99-118, 1955.

SINGER, P. *Globalização e desemprego – diagnóstico e alternativa*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1999.

SKOCPOL, T. Bringing the state back. In: EVANS, Dietrich; RUESCHEMEYER, Peter; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, [Palo Alto, CA], n. 12, p. 131-157, 1986.

SMELSER J. Neil. Alexis de Tocqueville as comparative analyst. In: VALLIER, Ivan (Ed.). *Comparative Methods in Sociology: essays on trends and applications*. Los Angeles: University of California Press, 1973.

SRINIVAS, Hari. So, what is “microcredit”? *The Global Development Research Center*, Kobe (Japan), 1 jul. 2009. Disponível em: <http://www.gdrc.org/icm/what-is-ms.html>. Acesso em: set. 2018.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Needs, Rights and Social Development. *United Nations Research Institute for Social Development*, Geneva, 1 jul. 2003. Disponível em: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/504B939890CF44D1C1256D72004D184E?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/504B939890CF44D1C1256D72004D184E?OpenDocument). Acesso em: fev. 2019.

STAVENHAGEN, Rodolfo. 65. Sete Teses Equivocadas sobre a América Latina. In: DURAND, J. C. G. *Sociologia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

STIGLITZ, Joseph E. *Whither Socialism?* Cambridge, MA, London: MIT Press, 1994.

STREECK, Wolfgang. Como crises, o capitalismo democrático. *Novos estud.*, CEBRAP, São Paulo, n. 92, p. 35-56, mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2019.

STREECK, Wolfgang. Institutions in History: Bringing Capitalism Back. In: MORGAN, G.; CAMPBELL, J. L.; CROUCH, C.; PEDERSEN, O. K.; WHITLEY, R. (Eds.). *The Oxford*

Handbook of Comparative Institutional Analysis. New York, NY: Oxford University Press, 2010.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity*. New Nork: Oxford University Press, 2005.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. *Previdência social brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ed. 29, n. 114, abr./jan. 1992.

TAUBMAN, P.; WACHTER, M. L. Segmented Labor Markets. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. *Handbook of Labor Economics*. New York: North-Holland, 1987.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEECE, D. J. Competition, cooperation and innovation: organizational arrangements for regimes of rapid technological progress. *Journal of Economic Behavior and Organization*, [Amsterdã], v. 18, n. 1, p. 1-25, 1992.

TITMUSS, Richard. *Essays on the Brazilian Developmental State of Welfare State*. London: Allen and Unwin, 1958.

TITMUSS, Richard M. *Essays on the welfare state*. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

TITMUSS, Richard. *The Role of Redistribution in Social Policy*. *Social Security*, [S.l.], p. 14-20, jun. 1965.

TITMUSS, Richard M. *Social policy: an introduction*. Edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss. London: Allen & Unwin, 1974.

TOKMAN, Victor E. An Exploration into the Nature of the Informal-Formal Sector Relationship. *World Development*, [Amsterdã], vol. 6, n. 9-10, 1978.

TORFING, J. Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, [Thousand Oaks, CA], v. 19, n. 9, p. 5-28, 1999.

TRICKEY, H.; LODOMEL, I. *Workfare in Six European Countries*. 1999. Comunicação não publicada.

TRUJILLO, V. *Microfinance in Latin America and the Caribbean*: 2013. Washington, DC: Multilateral Investment Fund, 2013.

TYGEL, Alan Freihof *et al.* Renda ou poder? Os verdadeiros donos do Capital brasileiro revelados pelo Ranking dos Proprietários do Brasil. *Jornal dos Economistas*, Órgão oficial do CORECON-RJ e do SINDECON-RJ, Rio de Janeiro, n. 283, p. 7-9, fev. 2013. Disponível

em: <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/C1E3DFD8C2D7DCB01200D635AEDBBD07.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development report 1990*. Oxford: Oxford University Press, 1990. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: jan. 2019.

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT – UNRISD. Needs, Rights and Social Development. Paper n. 2. Geneva, jul. 2003. Disponível em: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/504B939890CF44D1C1256D72004D184E?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/504B939890CF44D1C1256D72004D184E?OpenDocument). Acesso em: fev. 2019.

UTHOFF, Andras. *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafios pendientes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001. (CEPAL – Serie Financiamiento del desarrollo).

VALENZUELA, Millán Henio. *Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): Ejercicio Fiscal enero – diciembre de 2005*. México: El Colegio Mexiquense, 2005. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44118/pronafim_eval_2005.pdf. Acesso em: set. 2018.

VAN DEN BOSCH, Karel; CANTILLON, Bea. Policy Impact. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

VEGA CARVAJAL, Nohelia. *La patología en la ejecución del contrato de fideicomiso de garantía*. 2013. Tesis (Licenciatura en Derecho) – Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 2013. Disponível em: <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/La-Patolog%C3%ADa-en-la-Ejecuci%C3%B3n-del-Contrato-de-Fideicomiso-de-Garant%C3%ADa.pdf>. Acesso em: set. 2018.

VON PISCHKE, J. D. *Finance at the frontier: Debt capacity and the role of credit in the private economy*. Washington DC: World Bank Institute Development Studies, 1991.

WEBB, Beatrice. *Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress* (Relatório Webb). Londres: Comissão Real Britânica, 1909.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento na ciência social e na ciência política. In: WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Parte 1. Tradução de Augustin Wernet. 4. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2001. p. 107-154. Disponível em: <http://portalconservador.com/livros/Max-Weber-Metodologia-das-Ciencias-Sociais-Parte-I.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2016.

WILENSKY, Harold L. *O Estado Social e a Igualdade: Raízes Estruturais e Ideológicas da Despesa Pública*. Berkeley: University of California Press, 1975.

WILENSKY, H. L; LEBEAUX, C. N. *Industrial society and social welfare*. New York: Free Press, 1965.

WHITLEY, R. *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WOO-CUMINGS, M. (Ed.). *The developmental state*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

WOOD, E. M. *As origens do capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WOOD, E. M. The Separation of the Economic and the Political in Capitalism. In: WOOD, E. M. *Democracy against capitalism: renewing historical materialism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

YUNUS, Muhammad. *Criando um negócio social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010a.

YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Ática, 2010b.

ZARUR, D. *Uma Velha e Nova História da Santa Casa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Binus, 1985.

APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

Roteiro da entrevista em profundidade – Sindicatos/Confederações Sindicais

1 - Trajetória histórica:

- Pode me falar um pouco sobre a trajetória do Sindicato/Confederação
- Sobre a criação da federação, as dificuldades, as parcerias.
- Como foi essa trajetória?

2 - Relação com o Poder legislativo e Executivo:

- Como o Sindicato/Confederação se relaciona com o governo; com os legisladores (Câmara e Senado, Congresso Nacional).
- Vocês são convidados a participar de debates?
- Como funciona esse intercâmbio?

3 - Processo de formação política e sindical:

- Vocês participam de cursos, palestras, seminários, debates sobre movimento sindical, atuação sindical?
- Ou de cursos sobre direitos sociais – proteção social?
- Ou sobre a situação do trabalho no Brasil, como a informalidade e a formalização;

4 - Atividades de fiscalização:

- Como Sindicato/Confederação acompanha o trabalho dos sindicatos na defesa dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras;
- Participam de Conselho de Fiscalização das condições de trabalho em algum órgão público ou entidade vinculada ao governo?

5 - Percepção sobre a atuação do Estado:

- Como a Sindicato/Federação vê o papel do Estado na redução da informalidade no trabalho?
- O Sindicato/Federação acompanhou com o governo a elaboração de algum programa específico para o trabalhador?
- Qual seria?

6 - Agenda política: Que agenda poderia ser apresentada no sentido de:

- Reduzir a informalidade
- Melhorar as condições de trabalho;
- Fortalecer os sindicatos, federações, confederações.

7 - Reforma trabalhista:

- O Sindicato/Federação foi convidado a participar dos debates sobre a recente reforma trabalhista (México – 2013);

8 - Motivação para filiação e participação sindical:

- Como o Sindicato/Federação atua no processo de sindicalização?
- Como os trabalhadores e trabalhadoras são motivadas para engajar no sindicato e/ou na federação?
- E, para a participação nas atividades sindicais, por exemplo, fóruns, debates, reuniões?
- As trabalhadoras/trabalhadores costumam opinar nas assembleias/encontros?
- Ou o Sindicato/Federação prepara uma agenda para apresentação aos sindicalizados e sindicalizadas?

09 - Comunicação:

- Como as demandas da base chegam até o Sindicato/Federação?
- E como é o *feedback* da Sindicato/Federação com a base?
- Como vocês se comunicam com os trabalhadores e trabalhadoras?

10 - Confederações obrero-patronal, Central de Trabalhadores e Sindicatos

10.1 - Relação com o poder legislativo: possui relações com o poder legislativo?

- Quais são os mecanismos formais e regulares de relação com o Poder Legislativo? – Legislativo?
- Como são estas relações? Qual periodicidade e objetivo dessas relações?

10.2 - Me fala um pouco sobre as histórias e conquistas da entidade

- Liderança e empreendimento político: possui personagens-chave/organizações que atuaram/atua para que o processo de diálogo com o governo; mobilizam recursos para a comunicação entre distintos atores.

11 - Entrevista: Directora de Programa de Formalización del Empleo - México

1 - ¿Llevas cuánto tiempo como *Directora de Programa de Formalización del Empleo*?

2 - ¿Cómo se pensó el programa? ¿Hubo participación de sindicatos, organizaciones, partidos políticos, para pensar la Política Pública?

3 - ¿Quién participó en la elaboración del Programa?

4 - ¿Cómo se presentó el Programa a la población?

5 - ¿Ha habido o hay algún tipo de resistencia de los informales para adherirse al Programa?

6 - Sin el programa, ¿Hay derechos para los informales? ¿Cuáles?

7 - ¿Qué derechos los trabajadores informales más necesitan?

8 - ¿Qué derechos los trabajadores informales más reivindican?

9 - ¿Crees importante que los informales estén vinculados a un sindicato u organización?

9 - ¿Por qué los trabajadores informales prefieren la informalidad?

10 - ¿Cuáles derechos aún necesitan ser pensados para superar la condición de informalidad en México?

11 - ¿Cuál es su percepción sobre la informalidad del trabajo y economía informal en México?

12 - ¿Qué significa la formalidad del empleo para el trabajador y para el país?

13 - ¿Cuáles son las dificultades para la formalización del empleo en México?

14 - En su percepción, ¿Cuáles son los retos para superar la informalidad de en México?

15 –En su opinión, ¿Cómo haber una armonización legislativa con las políticas públicas a fin de garantizar a los informales el derecho ao trabajo?

16 - ¿En su percepción, por qué México no ratifica el Convenio 189, de la OIT, que trata sobre los derechos de los trabajadores y trabajadoras de hogar?

APÊNDICE B – ENTREVISTA COM A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS (FENATRAD)

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Síntese da pesquisa: Análise institucional discursiva: relação das políticas ativas de emprego (políticas de geração de emprego, trabalho e renda), com enfoque nos programas de microcrédito produtivo, na construção e caracterização do Estado do Bem Estar Social no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. Mercado de trabalho e informalidade.

Assunto: Informalidade no trabalho, políticas de formalização e processos de inclusão.

Representante institucional: Creuza Maria Oliveira.

Cargo/Ocupação: Secretária Geral da Fenatrad.

Endereço: SCS Quadra 2, Bloco C, Lote 104, S/Nº, Edf. Goiás, SL 604, Asa Sul. Cep: 70.317-900 – Distrito Federal, Brasília, Brasil. Fone: (61) 3037-3871.

Data da solicitação: 09 de janeiro de 2018, via e-mail: fenatrad.brasil@ig.com.br

Data de realização da entrevista:

Para a realização desta pesquisa foram selecionadas instituições que participaram dos processos de formulação de políticas sociais para a formalização do trabalho. A Fenatrad é considerada um ator central, tanto pela atuação, quanto pela história de engajamento na conquista de direitos sociais para as trabalhadoras e trabalhadores domésticos. Esses trabalhadores não fazem parte do contexto das políticas de microcrédito, porém, no contexto geral desse grupo, representam uma das categorias mais vulneráveis e, para não perder a oportunidade, resolvemos aplicar o questionário ao grupo. Os dados coletados acrescentam as explicações da informalidade de modo geral.

A Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) é formada por 26 sindicatos e mais uma associação; representando uma categoria de, aproximadamente, 7,2 milhões de pessoas no Brasil. As organizações filiadas à federação estão presentes em quinze Estados brasileiros: Acre, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe (FENATRAD, 2018).

Roteiro da entrevista em profundidade - adaptação para Fenatrad

1 - Trajetória histórica da instituição:

- Fala um pouco sobre a trajetória da Fenatrad na defesa dos direitos das empregadas e empregados domésticos;
- Sobre a criação da federação, as dificuldades, as parcerias.
- Como foi essa trajetória?

2 - Relação com o Poder legislativo e Executivo:

- Como a Fenatrad se relaciona com o governo; com os legisladores (Câmara e Senado, Congresso Nacional).
- Vocês são convidados a participar de debates?
- Como funciona esse intercâmbio?

3 - Processo de formação política e sindical:

- Vocês participam de cursos, palestras, seminários, debates sobre movimento sindical, atuação sindical?
- Ou de cursos sobre direitos sociais – proteção social?
- Ou sobre a situação do trabalho no Brasil, como a informalidade e a formalização;

4 - Atividades de fiscalização:

- Como a Fenatrad acompanha o trabalho dos sindicatos na defesa dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas;
- Já acompanharam os órgãos públicos em algum tipo de visita de fiscalização das condições de trabalho doméstico?

5 - Percepção sobre os direitos sociais:

- Quais seriam os direitos (sociais) mais importantes para os trabalhadores domésticos; - - Ao mesmo tempo, quais seriam os mais reivindicados e pela categoria e pela Fenatrad?

6 - Percepção sobre a atuação do Estado:

- Como a Fenatrad vê o papel do Estado na redução da informalidade no trabalho doméstico?
- A Fenatrad acompanhou com o governo a elaboração de algum programa específico para o trabalhador e trabalhadora doméstica?
- Qual seria?

7 - Convênio 189, da OIT:

- Por que o Brasil não ratificou o Convênio 189, da OIT, que trata sobre os direitos dos trabalhadores domésticos?

8 - Agenda política: Que agenda poderia ser apresentada no sentido de:

- Reduzir a informalidade no trabalho doméstico;
- Melhorar as condições de trabalho;
- Fortalecer os sindicatos, federações, confederações.

9 - Reforma trabalhista:

- Como a Fenatrad se posicionou diante da recente reforma trabalhista;
- Pode haver algum impacto para os trabalhadores e trabalhadoras domésticas do país?

10 - Ganhos sociais:

- Superando a condição de informalidade do emprego doméstico, podemos falar em um grau satisfatório de direitos sociais para a categoria?

11 - Motivação para filiação e participação sindical:

- Como a Fenatrad atua no processo de sindicalização?
- Como os trabalhadores e trabalhadoras são motivadas para engajar no sindicato e/ou na federação?
- E, para a participação nas atividades sindicais, por exemplo, fóruns, debates, reuniões?
- As trabalhadoras domésticas costumam opinar nas assembléias/encontros?
- Ou a Fenatrad prepara uma agenda para apresentação aos sindicalizados e sindicalizadas?

11 – Comunicação sindical com a base:

- Como as demandas da base chegam até a Fenatrad?
- E como é o *feedback* da Fenatrad com a base?
- Como vocês se comunicam com os trabalhadores e trabalhadoras domésticas?

Antes de iniciar a entrevista, faço uma breve explicação da pesquisa; das perguntas elaboradas para a entrevista; e apresentação pessoal do meu currículo de acadêmica, de pesquisador das Ciências Sociais, na Universidade de Brasília. Creuza gentilmente me interrompe, com a voz calma, de uma simplicidade requintada, fala: primeiro vamos beber água; não te ofereço café porque ainda não tem.

Creuza: Você pretende entrevistar a base – as empregadas domésticas, ou somente as lideranças, ou componentes de outros sindicatos, enfim, quais seriam os entrevistados?

Pergunta.

Eliete: Temos que guardar similaridade com os entrevistados no México, e precisamos entrevistar um representante insitucional das empregadas domésticas em nível nacional. Como no Brasil, essa instituição é a FENATRAD, [justifico e reforço a importância de entrevistá-la]. Antes da entrevista, Creuza narra uma participação dela em uma palestra, concedida a uma Faculdade particular (não me fala o nome dessa instituição de ensino)

Creuza: Uma professora de uma faculdade particular, que já havia me visto numa outra palestra me convidou pra dar uma palestra, e eu aceitei; então a professora foi me buscar lá em casa, eu tinha acabado de chegar em Brasília, não conhecia muita coisa; quando terminou, na saída da faculdade, encontraram com a Diretora da faculdade e com outra professora que falou: ‘olha, eu já consegui falar com o professor, ele aceitou dar a palestra, mas disse que cobra 18.000,00; e então essa professora aceitou pagar pra ele e, “eu fiz de graça, não ganhei nem para o transporte, a professora que me buscou e me deixou em outro lugar. Pra mim isso foi terrível; eu sendo mulher, trabalhadora doméstica, negra, da periferia...e uma faculdade privada que só a mensalidade é seis mil (R\$ 6000,00); e essa professora que já tinha me ouvido em outros lugares, ela não foi capaz de me ajudar com nada...ou me dizer que a faculdade tinha condições de pagar. Fiz a palestra e depois que eu fiz, eu ouvi essa conversa... isso pra gente é muito ruim, principalmente porque nossa entidade é sem fim lucrativo; a gente luta muito. A gente sobrevive de doações, de projetos e tal” ...

Eliete: Mas eu não sou aluna bolsista no Brasil; não recebo bolsa de pesquisa; recebi apoio da Capes, com uma bolsa da Capes para ir ao México; mas aqui não ganho nada pra fazer minha pesquisa. Mas, em que eu posso te ajudar? [Ela me solicitou que a ajudasse a organizar os arquivos da Fenatrad com ela; então, retornei no dia seguinte, e passei a manhã ajudando no escritório da Fenatrad, respondendo os emails com Creuza. Nesse dia, Creuza me falou da importância de ver o resultado da pesquisa, do uso que os estudantes fazem dos seus entrevistados, e depois somem, sem dizer como terminou a pesquisa. Falou sobre o meu compromisso de apresentar os resultados da tese no México e no Brasil, e de entregar um exemplar para as instituições e atores entrevistados].

Creuza: Aí... você quer que eu fale sobre a organização? [referindo-se à Fenatrad].

Eu Apresentei o questionário com perguntas semi-estruturadas; li pausadamente; expliquei de novo as perguntas, mas não estabeleci nenhuma ordem para as respostas. Como ponto de partida, sugeri uma primeira pergunta, e fui, aos poucos, orientando as demais perguntas, introduzindo-as, sem interromper muito a fala da entrevistada; ora interrompendo, para voltar ao ponto de partida da pergunta; ora para introduzir outra pergunta. Ela se mantinha com o questionário nas mãos, mas não recorria ao texto hora nenhuma, apenas o segurava; e despreocupadamente conversava sobre sua trajetória de trabalhadora doméstica e ativista.

Creuza: Aqui no Brasil a gente tem nossa organização, tem cerca de 80 anos, a primeira foi criada em 1936, por dona Laudelina de Campos Melo, e o processo aqui no Brasil, o trabalho doméstico tem a ver... tem ligação... a ligação do trabalho escravo. Eles vinham pra trabalhar nas casas grandes, na senzala, ou seja, na lavoura; e, teve todo aquele processo de destruição do povo negro africano, né, que fora traficado pra cá em situação degradante, muitos nem chegaram ao destino final [...] narrando a história dos escravos [...] e nesse processo as escravas que faziam o trabalho doméstico essa mulheres eram as amas de leite, as mucamas as

quituteiras, as iniciadoras dos filhos dos senhores, e também eram violentada pelos seus senhores, eram pra iniciar no sexo dos filhos dos senhores, né; muitas abortavam, muitas se suicidavam. Então veio aquele processo que a Princesa Isabel assinou a lei áurea; ele se sentiu forçada a assinar a lei áurea, mas não assinou nossa carteira de trabalho; passamos de escravas para criadas e de criadas para empregadas, e a gente diz, que somos empregadas domésticas. Fazemos parte da classe trabalhadora brasileira e mundial. E a gente vem lutando há muito tempo...a gente sobrevive das doações, de projetos, então é isso. Como se quisesse saber se ela receberia algo pela entrevista [...]. Ela continua...Menciona a tese do professor Joaze[4], [pesquisador sobre as trabalhadoras domésticas no Brasil], que sempre vai aos eventos da Fenatrad. Falou que às vezes a instituição tem como contribuir mas não contribui.[Referindo-se a possível pagamento pela entrevista].

Creuza: Você me explica de novo sobre a pesquisa?

Eu: Expliquei pausadamente as perguntas,

Creuza: Uma vez falei disso com uma estudante [sobre voltar e falar do resultado da pesquisa], e ela [a estudante] depois de muitos anos, ela veio numa atividade nossa; e ela lembrou e falou que eu tinha chamado a atenção dela sobre isso.

Creuza: Você me explica de novo sobre a perguntas? Vocês já está gravando? [Eu havia pedido permissão desde o início, e ela permitiu, mas acha que na altura da conversa, já havia esquecido].

Eu: Expliquei pausadamente as perguntas, de uma forma mais resumida.

Creuza: Em quê essa pesquisa vai ajudar na base? E continua: depois da pesquisa ninguém fica sabendo do resultado, o que ajudou para o processo social, para a questão racial, a questão de gênero, a gente nunca sabe, entendeu. Essa estudante [a mencionada acima], ela trouxe o resultado da pesquisa. E continua...a gente já vem lutando há muito tempo, quase oitenta anos de organização é quase um século. Tem dona Laudelina... ela era uma mulher à frente de seu tempo, era conhecida como o “terror das patroas”. Na década de quarenta ela criou a associação das empregadas domésticas; e naquela época, quando Getulio criou a CLT.... é , que foi criada a CLT, e dona Laudelina chegou a ir falar com os ministros para que se estendessem esses direitos a doméstica [sic]. Ela era conhecida como o terror das patroas. Dona Laudelina era do Pcdob; ela serviu na segunda guerra mundial como voluntária, em Campinas SP; os equipamentos de dona Laudelina, a farda que ela serviu na segunda guerra mundial, tá tudo lá. Se você for lá [em Campinas], você também vai encontrar a Marquesa, uma trabalhadora doméstica hoje aposentada, jovem, cinquenta a sessenta anos; na casa de marquesa ela tem um acervo de dona Laudelina; tem lá as meninas do sindicato de Campinas que viveram com dona Laudelina, e conhecem a história; e tem lá a única casa que ela deixou para a luta das domésticas; ela disse que a casa dela seria para a causa das domésticas. Então. depois desse processo da lei áurea; dona Laudelina, na década de trinta, tentou organizar as domésticas e tudo. Até porque essa ideia de dona Laudelina de organizar as domésticas começou porque ela viu em um classificado que alguém precisava de uma empregada, mas não queria negra; então, dona Laudelina preocupou porque a única porta de entrada pra essas mulheres era o trabalho doméstico; pelo menos no Brasil o trabalho doméstico vem abraçado com a causa dos negros. Na década de quarenta houve uma lei que não colou. Em 72, veio a lei a carteira assinada e do INSS. Pagar INSS e vinte dias de férias; ah, nessa época, essa questão da contribuição da previdência a trabalhadora tinha que comprovar com atestados criminais.

Eu: Tinha que ter bons antecedentes?

Creuza: ela [a doméstica] tinha que conseguir e tal pra ela poder ser inscrita no INSS. De 72 até 88; foi só em 88 que a gente conquistou o direito do salário, décimo terceiro, aviso prévio, direito a folga aos domingos, né. A gente continuou sem folga nos feriados, mas na Constituição de 88 conquistou o aviso, folgas nos domingos. De 88 até 2006 a gente não conquistou mais nada; pois é, conquistou o que não foi conquista [explica]: aquele FGTS opcional, que o patrão

fazia se ele ele quisesse, se não ele não fazia. De 88 até agora a gente não tinha conquistado mais nada. Tem muita luta, muitos encontros com parlamentares. A gente tava fazendo esse *advocacy*, inclusive com apoio do Cfêmea, e o SOScorpo, que sempre deu apoio as empregadas domésticas. O SOScorpo está em Recife. Tem Betânia Ávila, que é uma grande pesquisadora sobre a questão de gênero, então, botando na internet, você colocar também o SOScorpo... Nós tivemos apoio na constituição de 88 pra conquistar nossos direitos. A gente teve a principal liderança nossa parlamentar no Congresso; foi Benedita da Silva; ela é [ênfatisa em voz alta]: a mulher negra que mais teve cargos públicos, foi deputada no Rio de Janeiro, vereadora, deputada, senadora, governadora, feminista, deputada federal; e na luta das doméstica foi ela quem em 88 foi nossa porta voz no congresso, sempre nos mantinha informadas, de a quantas andava a questão do nosso projeto, quando ia ser avaliado, e através dessa informação do mandato dela, a gente conseguia mobilizar algumas trabalhadoras domésticas, e mobilizar e pedir apoio de outros sindicatos de outras categorias, pra fazer *lobby* em Bsb. Inclusive em 88 a categoria que mais teve apoio foi a das trabalhadoras domésticas e os trabalhadores rurais, ao ponto de agente dormir dentro o Congresso. Quem podia vir mais vinha [referindo-se às categorias mais representativas]; tinha Estado que não mandava ninguém ou mandava 2 ou 3; e quando estava pra ser votada na Constituição de 88 foi uma luta muito grande pra conseguir ser aprovado; houve todo um processo de conversa com parlamentar, cartas, conversando com os parlamentares da base; da direita e da esquerda, era com tudo que a gente conversava [sic]; e a gente conseguiu ir num grande movimento pra Brasília; a gente dormiu em creche, na casa de gente conhecida, e a gente conseguiu uma audiência com o presidente da Câmara, que na época era Ulysses Guimarães. Ele nos recebeu, mas chamou a gente pra conversar. Ele chegou e disse que tinha uma trabalhadora doméstica que ela trabalhava com ele há mais de vinte anos, que ela era como se fosse da família; e a gente tinha nomeado a Lenira de Carvalho, uma pioneira da região nordeste; e a gente nomeou Lenira pra falar. Ela era muito respeitada pelas domésticas do Brasil inteiro, e nós nomeamos ela para falar. Ela [Lenira] chegou e falou... ela disse... Agradeceu a Ulysses e ela disse que nós não éramos da família não; as trabalhadoras domésticas não eram da família; a gente era trabalhadores [sic] e a gente precisava ser reconhecida como tal. E, então Lenira disse assim: ‘se o senhor tem respeito por a sua trabalhadora, comprove isso na hora de sua votação; vote a favor dos direitos, e que todos os parlamentares também’; que era esse o reconhecimento que a gente queria ter, e, não sendo da família. Ela [Lenira] foi aplaudida. E a gente conseguiu os direitos. Não todos, mas a gente conseguir o básico...o básico: salário, décimo terceiro Essas coisas; e ficou faltando ainda.

Eu: Que direitos você acha que faltaram, que as trabalhadoras e trabalhadores domésticos mais precisam?

Creuza: A gente tirou uma plataforma de demandas dos direitos das domésticas do quinto Congresso Nacional das Doméstica, que aconteceu em Recife; e a gente tirou uma plataforma de demandas e entregamos a Benedita da Silva [sic], que tinha sido eleita deputada federal. E ela nos mantinha informada. Ela [Benedita] dizia: ‘olha, não vai passar tudo, a gente tem que negociar. Ela perguntava [Benedita]: O que é prioridade? A gente mesmo com dor no coração, a gente tinha que escolher. Ela [Benedita] dizia pra deixar negociar isso ou aquilo depois [não se lembra qual especificamente foi negociado].

Creuza: Outras coisas só veio acontecer agora em 2015, quase trinta anos, né. Em 2013 a gente conseguiu com a demanda dentro do Congresso e, só em 2015 que foi regulamentado. Depois de tanta mudança, desde 72, até chegar na PEC das Domésticas[5]; até chegar na lei 150, nossa lei complementar 150. Mas a gente nunca ficou parada, sempre tava na batalha fazendo seminários regionais, encontros com movimentos sociais, sempre se mobilizando. E antes da Constituição de 88 a gente só podia ser associação ou grupo; a partir de 88 a gente teve direito de criar sindicato. Só que a gente conquistou direito de criar sindicato mas não conquistamos [sic] a questão dos direitos sindicais; como é que é isso! A gente continuou sem ter a

contribuição sindical; olha, a gente se organiza com apoio de outros sindicatos. A gente nunca teve imposto sindical. Na reforma trabalhista (2015) acabou o imposto sindical, e agora que a gente acreditava que ia ser possível, a gente não conquistou, porque não tem mais a contribuição sindical né. Estamos nos organizando pra conseguir, que fosse na lei 150, no e-social... mas acabou para outras categorias e, a gente nunca teve isso; teve essa questão, a gente tá na luta pela ratificação da Convenção 189.

Eliete: Por quê e pra quê ratificar a Convenção 189? No México tem essa mesma luta, só que lá, as domésticas não tem lei específica. No Brasil nós temos a lei complementar 150.

Ela: Ela [a Convenção 189] é importante porque tem coisa que a gente não conquistou de verdade, por exemplo, a organização sindical, que não tá na lei 150; a questão da... como é que diz? [não se lembrou]. Tem a organização sindical, que falta, e tem outras coisas...a lei 150 foi regulamentada, mas não nos iguala de fato com os demais trabalhadores.

Eu: Então tem alguns direitos que vocês negociaram, mas tem outros que vocês ainda estão reivindicando?

Creuza: Como por exemplo, os outros trabalhadores têm direito a cinco meses, e a gente, a gente tem direito de três meses; os outros tem a questão aí... que não tem banco de horas. E na lei 150 tem o banco de horas; e como é que o trabalhador vai acordar o banco de horas com o patrão que não tem sindicato patronal? A lei dos outros trabalhadores diz que o banco de horas tem que ser acertado entre sindicato patronal e sindicato de trabalhadores; no caso da gente, esse acordo vai ser individual. Tem a questão da trabalhadora viajante: se ela viajar com o patrão pra trabalhar, lá acompanhando a família né, ela não vai receber hora extra e adicional noturno; ela só vai receber 20% a mais do trabalho; não tem direito a hora extra e adicional noturno. Tem a trabalhadora diarista, que eles [legisladores] adotaram que o vínculo é quando elas [diaristas] trabalham os três dias; se trabalha um dia... dois dias numa casa, não é considerado como vínculo de trabalho; isso é discriminação. O professor...se o professor trabalhar um dia numa escola, ou dois dias, ele é contratado, né; e no caso da gente, trabalha um dia, dois dias e num [sic] tem vínculo. A lei 150 tem um bocado de falhas. Pra sociedade, pra elas [as patroas] tá bom; pra quê doméstica quer mais [ênfatisa, em tom áspero, balançando a cabeça]. Pra gente, não equiparou; e a gente quer a equiparação de direitos com os demais trabalhadores e trabalhadoras [faz questão de frisar gênero sempre]. Tem coisa na lei [150] que... que é gritante. Se a trabalhadora morre, e vir a óbito [sic], a família não tem direito ao seguro desemprego; nem ao FGTS... tudo bem, o seguro desemprego [entende que não tem direito mesmo], mas o FGTS fica lá retido; ele fica lá retido [estende a entonação: [r e t i d o]]. E, a questão da multa dos 40%!?... que ele [patrão] vai recebendo *pedacinho por pedacinho*? Porém se a trabalhadora pediu demissão, esse valor fica retido para o patrão. Ou, se ela vir a óbito, ou tiver justa causa [dispensa por justa causa]! Ah...o patrão pode forjar a justa causa! Porque o patrão pode dizer que sumiu alguma coisa na casa; ou pode até pegar e botar alguma coisa na sacola dela [da empregada], como aconteceu comigo. [Creuza narra uma passagem de sua vida].

Creuza: no meu caso a patroa não botou mas tirou da minha sacola ela me deu um lenço, e eu guardei na sacola; então ela me mandou comprar cigarro na hora de sair [pra casa]; quando eu saí pra comprar o cigarro dela, ela tirou o lenço que tinha me dado. Só que eu fiquei desconfiada né...hummm... me pedir pra comprar cigarro na hora que eu ia embora!? Aí, quando eu voltei, eu olhei se ela tinha colocado alguma coisa na minha sacola né ; não tinha colocado não, mas tinha tirado o lenço que ela tinha dado. Olha, dentro de uma casa a gente tá muito vulnerável.

Eu: não seria o caso de fazer a rescisão no sindicato?

Ela: sim, mas a patroa pode até chamar a polícia e dizer que a doméstica roubou. A lei 150 tem falhas terríveis!

Eu: E... então, acha que a Convenção 189 resolve esses problemas? Vocês estão tentando uma agenda pra discutir isso?

Ela: Com a ratificação da Convenção isso melhoraria. Aqui no Brasil, eles fizeram um jogo de cintura muito bem feito. Todo processo lá em Genebra... eu tava lá [ênfatisa que participou]... tinha companheiras lá do México, a Marcelina, trabalhadoras da Índia, África, Filipinas... uma delegação de domésticas do mundo inteiro bem presente lá. E o governo brasileiro se comprometeu a ser um dos primeiros países a ratificar a Convenção e não ratificou. Porém, países que eram contra a Convenção, como a Alemanha, que era contra, ratificou; [explicou] a Alemanha queria era uma recomendação e não uma Convenção, e a Alemanha ratificou, e o Brasil não ratificou.

Eu: você sabe dizer por que o Brasil não ratificou? [Se era porque não tinha uma agenda política pra isso...].

Ela: Ah... antes o Brasil criou a PEC né. Antes de ratificar a Convenção, eles criaram a PEC [das domésticas], que era um jogo de carta marcada. Se na convenção ia entrar tudo [cobertura maior de direitos trabalhistas], eles aí criaram a questão da PEC né, pra aprovar a lei; criaram e aprovou a lei 150, sem ratificar a Convenção. Eu fiquei sabendo agora [pouco tempo atrás] que eles vão ratificar a Convenção, que eles já aprovaram na Câmara e no Senado.... é..., já foi na Câmara e no Senado e, já foi pra Presidência pra que haja o processo de ratificação. Eles [governo, parlamentares] tão dizendo que vai resolver as lacunas da lei 150 [sic]. Só que a gente sabe que isso num vai acontecer! [silêncio]. É que eles fizeram a reforma trabalhista [2015], e rasgaram a CLT! Agora, eles querem a Convenção! Assim eles tão querendo é nos igualar com os demais trabalhadores! Porque a gente não está incluída na reforma trabalhista não. Essa equiparação da gente [domésticas] com a reforma [trabalhista] é prejudicial pra gente; a gente não quer entrar na reforma trabalhista; a gente não está incluída na CLT; nós temos uma lei... uma lei especial, a lei 150.

Eu: Qual o ponto mais grave dessa discussão [lei 150 e Convenção], digo, o que você acha que mais prejudica as trabalhadoras e trabalhadores domésticos?

Ela: As mesmas coisas que os outros trabalhadores tão sujeitos, como trabalho intermitente, flexibilização do contrato né. Vocês não querem né [se referindo a mim, como trabalhadora]. [E explica]: na lei 150 eles não podem fazer isso. Tem que seguir a lei; se a gente passa a ser igual aos outros, eles vão poder nos igualar nos retrocessos de direitos; podem fazer isso. Tem que assinar carteira, recolher FGTS. Se a gente passa a ser igual aos outros trabalhadores, eles vão poder nos igualar ter os retrocessos que acontecerem com os outros trabalhadores.

Eu: Se vocês tem lutado pra igualdade de direitos, acredita então que eles também vão querer igualar vocês na reforma trabalhista?

Ela: Isso. Tivemos uma reunião com um procurador federal do trabalho aqui [Brasília]; e ele disse que na lei 150 eles não podem bulir, que a gente não tá dentro da reforma trabalhista, e nossa lei é especial. Mas pra poder fazer isso eles querem ratificar a Convenção pra poder bulir nos nossos direitos, nos igualar aos demais trabalhadores. A gente lutou muito pra ser ratificada [a Convenção], e agora praticamente está tudo encaminhado, só falta o processo da Presidência [Presidência d República] e a OIT, pra poder formalizar a ratificação.

Eu: Então, para as domésticas vai ser um retrocesso, seria bom não ratificar?

Ela: Pois é. Eles tão na boca miúda; fazendo boca miúda [ênfatisa]. A gente não sabia que tinha sido aprovado [a ratificação da Convenção]; por acaso alguém me ligou, um repórter conhecido meu e tal. E disse: ‘a senhora sabe que foi aprovado?’ Eu disse: num tô sabendo; aí quando eu fui e procurei saber de uma conhecida nossa lá dentro [Câmara], ela disse: ‘sim foi aprovada, passou na Câmara e Senado, e agora foi para o tal do Temer sancionar’. Pois é né. [balanço a cabeça, silenciosamente].

Eu: Antes era importante...

Ela: É, daí teve e a lei especial... e agora, vai jogar todo mundo na vala geral... geral. A 150 vai ser praticamente revogada; os item [sic] que eles achar que tem... mais é isso né, estamos num

processo de um ...governo [ilegítimo], que tem reduzido os direitos da classe trabalhadora, dos negros e dos índios, nós não vamos ficar imunes a isso.

Eu: Dona Creuza, tem alguma ata sobre os fóruns, ou dos sindicatos, da Fenatrad? Consigo isso em algum lugar? Procurei no *site*, não vi.

Ela: A sede da Fenatrad, ela era itinerante; ela tava lá no Rio e quando tinha congresso mudava a direção; e aí quando tinha congresso, a executiva, que era de SP, ia tudo pra SP. A última que teve foi para Salvador e lá tem ainda muita coisa ainda pra trazer [para Brasília, pois estão se mudando pra cá]. Nós estamos aqui, nessa salinha pequena [um espaço emprestado pela Cfêmea]. Aqui tem algumas coisas, mas não conseguimos trazer os arquivos da Fenatrad pra cá, e não temos digitalizados. A gente não conseguiu fazer isso.

Eu: Por quê?

Ela: Porque, talvez porque tenha sido que a gente não achou importante; também pra fazer isso tem que pagar uma pessoa né; por enquanto, o que a gente tem - as atas, os resultados de congressos, tudo tá [sic] no arquivo em Salvador; tá [sic] em Recife, tem muita coisa lá.

Eu: Entendi. É muita coisa, muita história né.

Ela: O conselho é a primeira entidade nacional nossa, ele foi criado em 1985, que foi o Conselho Nacional das Trabalhadoras Domésticas que ainda existe; hoje a gente tem o conselho e tem a federação, de 1997; e a três semanas atrás () a gente fez a ratificação da Fenatrad. Ela é registrada em cartório mas não é registrada no Ministério do Trabalho. E vai ser agora, agora que a gente fez uma retificação com os sindicatos que tem carta sindical né; fizemos uma ratificação e vamos dar entrada na papelada para registrar. O Conselho tá registrado em 85, em cartório. O primeiro registro da Fenatrad foi em Campinas, em 97. Tem ata né ... da fundação da entidade; mas tem que achar em Salvador ou de deve ter coisa ainda em Campinas [sic]. A gente tá trazendo aos poucos as coisas pra cá [Brasília]. Tamo [sic] tentando conseguir uma sala maior. A gente pretende fazer atendimento pras [sic] domésticas que.... dar assessoria [jurídica], formação [capacitação]; então a gente pretende.... e nosso congresso será aqui em Brasília em 2020... o congresso vai ser aqui. E a gente espera que já tenha um escritório maior, uma sede maior. Eu sou Presidenta do Sindicato lá na Bahia; a gente tem sede própria lá. Lá, [Bahia], conseguimos um projeto... a gente tem a diretoria, a gente faz homologação, a gente faz cálculo, a gente tenta negociação antes de ir pra justiça; só vai pra justiça se a gente não der jeito mesmo. Em Salvador, a gente conseguiu um conjunto habitacional para as associadas; claro que é uma gota d'água num oceano; ele tem oitenta moradias, e tem o nome de 27 de abril, que é o dia nacional das trabalhadoras domésticas; ele tem cinco prédios, cada prédio de cinco andares, cada prédio têm nome das empregadas domésticas da luta.

Eu: É o minha casa minha vida?

Creuza: Não. É o projeto *casa da gente*, um projeto, lá da Bahia; a gente só conseguiu por causa de um governo democrático, um governo popular do Jacques Wagner; a gente tá correndo atrás da creche agora; no espaço tem uma creche, a gente tá tentando fazer a parceria com o município pra creche funcionar.

Eu: Por quê não funciona? O que falta?

Ela: [risos] O governo entrega os empreendimentos sem a documentação, e o condomínio foi entregue com documentação provisória, e a gente não pode fazer parceria com município pra crescer funcionar se num tem documentação. Essa documentação que o governo dá [a provisória], não tem como fazer parceria.

Eu: A Federação tem parceria?

Creuza: Não. Nossa federação é nacional, e tem os sindicatos filiados de todo Brasil. A gente tá querendo ampliar mais porque falta alguns Estados. Mas, assim, o sindicato tem a Contract.

Eu: Contract? Pode me falar dela?

Creuza: É uma confederação de trabalhadores do comércio e serviços; a confederação agrega os sindicatos das categorias do comércio, hotelaria, domésticas, bares e restaurantes; é de

comércio e serviços, e dentro da categoria pra ter carteira assinada e os que têm... [dúvida sobre o nome] como é o nome?

Eu: Os terceirizados?

Ela: isso, os terceirizados. A Contracs faz o trabalho de procurar formalizar; que as categorias sejam formalizadas; mas as próprias centrais estão demitindo trabalhadores com a reforma trabalhista. Os sindicatos sobreviviam da contribuição sindical, e não tem mais, e não tem como manter funcionários.... tem que enxugar a máquina né.... [Creuza muda a narrativa de novo, para a história das domésticas]. Nós, domésticas, sabemos o que é viver sem contribuição sindical; nós [Fenatrad] fazemos limpeza, trabalho de rua, não temos condição de pagar funcionários [aqui remete sua digressão para a Fenatrad]; o movimento das domésticas no Brasil tem origem no apoio da igreja católica, da JOC, da década de 60; começou com apoio da igreja católica, com a pastoral da doméstica. Só lá em SP, que dona Laudelina começou com apoio do movimento negro e tal, e de outros sindicatos, de outras categorias; mas no rio [Rio de Janeiro], Pernambuco, Bahia, outros Estados, veio do apoio da igreja católica; aí, quando chegou na Constituição de 88, quando a gente conquistou o direito de se organizar em sindicato e foi reconhecido como categoria, a igreja católica se afastou, já que a gente tinha sido reconhecido como categoria; foi bom, porque a gente aprendeu a andar com os próprios pés; foi bom, nós aprendeu [sic] a andar com próprios pés, mas ainda tem muita doméstica...; apesar da lei de ser de 72, ainda continua muita doméstica na informalidade.

Eu: Como você vê a atuação do Estado nessa luta de diminuir ou tentar acabar com a informalidade do trabalho doméstico?

Antigamente, a doméstica tinha vergonha de assinar carteira, e o patrão se aproveitava disso, e não assinava a carteira; as trabalhadoras não contribuem pra previdência, chegava na idade que não podia mais trabalhar, e não podia se aposentar. E hoje, mesmo com a lei 150, e com o e-social, que dá pra acompanhar o registro da carteira, saber quantas domésticas no Brasil tá [sic] com a carteira assinada. Porque com o e-social, que é ligado ao Ministério da Fazenda, dá pra saber essa apanhado; antes tinha que fazer pesquisa do IBGE; mas hoje é mais fácil ter isso. Então, quando começou a lei 150, pelo e-social já tinha um milhão e poucas com carteira assinada pelo e-social; porém no Brasil, até 2015, tinha em torno de 8 milhões de trabalhadoras domésticas.

Eu: Diferença expressiva né! E como a gente poderia superar isso? Essa questão de carteira assinada?!

Creuza: Mas na prática, é como também a questão da fiscalização. Pro [sic] Ministério do Trabalho ir na casa do trabalhador fiscalizar as condições de trabalho da trabalhadora doméstica, ele tem que avisar que ele vai lá pois é, imagine se vai, e também tem que avisar assim para o patrão: ‘alô fulano, na terça, dia oito, estamos querendo fazer uma visita pra saber as condições de trabalho de sua trabalhadora, e o senhora vai estar em casa? Como está sua agenda? Sem contar que o patrão vai camuflar ele vai dizer: [se referindo ao mando do patrão para a empregada] se perguntar isso diga isso; não é como as outras categorias, que chegam de surpresa e fiscalizam. Agora, eu sei que vai ter muita dificuldade, mas os sindicatos vai [sic] ter que forçar essa barra. Mas como vai forçar essa barra, não sei.

Eu: .Complicado, né...Como a Fenatrad consegue vincular esses casos com as instituições públicas, ou entidades que podem ajudar? Tem muito caso de estupro, assédio, informalidade?

Creuza: No caso de violência doméstica, entrar dentro das casa [sic] não é brincadeira; [se referindo às empregadas que denunciam casos de violência doméstica – patrão versus empregada]: tem as que vão e as que não vão [na delegacia ou no sindicato denunciar], depois que ela é mandada embora, ela vai [fazer a denúncia em algum desses lugares], ainda tem muito assédio...tem caso que ela [empregada] já ameaçou dar queixa, mas o grande problema é conseguir provar; apontar quem viu, quem ouviu, e a mulher do cara [se referindo à patroa] e os filhos não vai [sic] ser a favor [da doméstica]. Às vezes, ela não está de acordo, mas ela [a

patroa] não confirma; pelo bem-estar da família [da patroa] Olha, tem um caso, que o Ministério Público descobriu de um caso de trabalho escravo: A doméstica tinha quarenta anos trabalhando sem salário, sem férias [sic], só vivia na casa; outro caso, que a patroa pegava a aposentadoria da empregada; e o caso de Gabriela, que foi denunciado (2008), que era o caso de trabalho escravo e de cárcere privado. Gabriela ela só podia sair na rua pá [sic] botar o lixo e comprar o pão; ela não podia fazer amizade. Gabriela saiu, denunciou, e ganhou, mas não levou [explica]: o patrão foi condenado para pagar quatrocentos mil reais na época mas não pagou nada porque, ele não tem bens; porque a mulher era professora de escola pública e ele tinha uma pequena mercearia. E aí, o que aconteceu - Gabriela saiu de uma escravidão e foi pra outra [pausa]; ela arranjou um marido alcoólatra, espancava ela, aí ela já teve filho, larga um, pega outro, e tá lá vivendo de pedindo [mendicância]; elas [domésticas] sofre [sic] a violência no trabalho, e na casa delas; tem domésticas com filhos viciados, mães solteiras, elas se importam com o que vão receber no final do mês, elas não são preocupadas com carteira assinada; muitas acham que não vão chegar até lá pra se aposentar [pausa]. Têm doméstica que nunca assinou carteira, nunca pagou INSS; a patroa ameaçou bater nela; ela vivia depressiva na casa [o caso de Célia, que vive na Bahia]. É que tem um número grande de doméstica com depressão; muitas tem [pausa]... elas surta [sic]; a gente teve caso no sindicato, que a patroa chega no sindicato e fala que a doméstica tinha surtado; é que ela [doméstica] tem cansaço, sobrecarga de tarefas, sem férias, sem lazer, com a autoestima lá embaixo, ela [doméstica] ouve o tempo todo que o trabalho dela tá ruim, que ela é lerda, que ela é porca, que o trabalho é ruim [repete]; ela fica ouvindo isso [pausa]. Ela ou entra no alcoolismo! Ela surta!, Ela fica depressiva! Isso é muito sério! Tem um caso que a doméstica, ela achava que a única amizade que ela tinha era a cachorra - a Rose [cadela da família]; ela [a doméstica] tava no ônibus e ela começou a se queixar da situação do trabalho dela ...[pausa...choro.] Essas coisas me emocionam! A gente conseguiu tirar essa doméstica do cárcere, e a patroa ligava da Suíça pra controlar ela; e não dava dinheiro pra ela sair da casa; quando a patroa chegou ela [doméstica] disse que ia sair, e aí ela disse que ia chamar ajuda pra pegar as coisas dela; ela saiu. Mas ela perdeu a noção da realidade. Agora ela tá correndo atrás de emprego.

Eu: Nessa sua luta, você é chamada pra participar de algum debate com o governo? O Estado mantém um bom diálogo com vocês? Como funciona?

Creuza: Na verdade, a PEC foi resultado da nossa luta e de um governo democrático do povo; como Lula, Dilma, que tivemos todas as condições de estar acompanhando, mas mesmo com Lula e Dilma, tivemos dificuldade. A gente teve o TDC[6]. O TDC tinha três ações: e as políticas públicas; a questão da moradia, saúde, tudo tava dentro do projeto. Só que quando vai mudando os gestores as coisas vão mudando, então dentro do mt houve mudança, no min educação teve mudança e, esse projeto, quando passou nesses ministérios, teve mudança. O TDC não existe ,mais. A gente tentou renovar com o mesmo objetivo do primeiro; porque ele teve duas edições ainda no governo Lula; só que já no final do segundo governo de Lula, ele ficou muito ruim, porque no Ministério da Educação, eles já não queriam mais; o Ministério do Trabalho só queria bancar a qualificação profissional. Nós ainda tivemos na época apoio da Min da Igualdade Racial, ela era do Rio Grande do Sul...[esqueceu nome] a Matilde Ribeiro.

Depois foi que veio na gestão de Dilma, a Luzia Bairrio[7], já no final. Mas teve a Matilde Ribeiro[8], ela via o TDC[9] como a menina dos olhos dela; ela fazia de tudo para que o projeto fosse implementado nas sete cidades, e depois queria ampliar para outros Estados e municípios, mas não vingou. Mas no projeto, [TDC] tinha elevação de escolaridade; teve trabalhadoras que terminaram o ensino fundamental, fizeram ensino médio, e tem algumas fazendo faculdade, claro que não foi a maioria, mas digamos que de sessenta alunas pelo menos umas dez foram fazer faculdade; tem as lideranças, que hoje, como exemplo, a Presidenta do sindicato de Recife e da Fenatrad, é resultado do TDC. Depois do TDC, ela decidiu ir se filiar ao Sindicato

Eu: Quem?

A Luiza Batista, Presidenta da Fenatrad e do sindicato de Pernambuco. Em Salvador tem Amílcar, foi através do TDC que ela decidiu se filiar ao sindicato. E eu, sou secretária geral. E, tem também a Conlatral (*Confederación Latinoamericana de Trabajadoras del Hogar*), que é da América Latina. Lá tem a Noely, que é do Rio de Janeiro [reúne representantes das trabalhadoras e trabalhadores domésticos da América Latina].

Eu: [pausa].

Creuza: A gente continua na luta; eu tô na luta há mais de trinta anos. Comecei lá em Salvador; comecei a participar no grupo, eu ouvi no rádio que havia um grupo de domésticas. Em 86 [Antes, ela tinha falado em 85] a gente fundou a associação das trabalhadoras domésticas da Bahia; em 88, em 13 de maio, a gente criou o sindicato da Bahia. Eu já entrei [no sindicato] porque já trabalhava como doméstica. A minha mãe e meu pai era trabalhador rural [sic]; na cidade [quando a família foi morar na cidade de Salvador minha mãe, ela trabalhava em casa, e meu pai era vendedor ambulante...trabalhador ambulante; meus irmãos e eu nascemos em Salvador; meu pai morreu, a gente ficou em Salvador; comecei de babá, minha vida toda fui doméstica; aí fui candidata [política]; participei de movimento social, movimento negro, trabalho doméstico. Eu [Creuza] já dei entrada na aposentadoria...ah, eu comecei a trabalhar antes dos dez anos de idade, mas minha carteira foi assinada com 21 anos; quando eu tava desempregada, eu pagava como autônoma [se referindo à contribuição ao INSS], às vezes ficava alguns períodos sem pagar; era pra eu me aposentar em 2009, mas como eu tinha muito rombo no INSS [se refere à falta de pagamento das parcelas de contribuição dela ao INSS], e às vez eu só tinha dinheiro pra pagar comida [sic], eu pagava a comida, e quando voltava a pagar, eu não tinha como pagar os lombos né; eu dei entrada [na aposentadoria], negaram [INSS], alegando que eu não tenho tempo de contribuição pra aposentar por idade; mas foi má vontade deles; [INSS] e depois uma pessoa ue presta um serviço pra gente lá no sindicato, ela contou tudo, pra mim [verificou os requisitos da aposentadoria pra ela], e disse que eu tinha. Eu fui também assessora parlamentar em Salvador, do PT [Partido dos Trabalhadores]. Aí pronto, eu não ficava dentro do gabinete. Tinha meu salário todo mês, mas meu trabalho era na rua, com a categoria, fazendo trabalho do sindicato; onde eu trabalhava não era desses parlamentares que quer que o assessor fique no gabinete ou acompanhando ela [se referindo à Deputada Neusa Cadore]; eu ficava livre pra ficar fazendo o trabalho de base; eu não gosto de ficar dentro de gabinete. Através dessa luta eu tive oportunidade de conhecer outros países. Eu já fui no México, Chile, Peru, Quito, Paraguai, Uruguai, lá na África, em 2001, na conferência da igualdade, inclusive fui como convidada para um fórum *vozes dos crimes de racismo*; fui muito bem! Fui na Alemanha fazer intercâmbio. Eu pude ver lá as domésticas; dizem que nos Estados Unidos e na alemanha a situação [ênfase] tá lá... é ilegal, porque é o imigrante né [sic], as domésticas lá são imigrantes, e na hora de acertar uma diária, acaba pra ganhar 30 euros, aí a pessoa só dá dez ou vinte euros; mas lá a doméstica não pode reclamar porque tá ilegal [sic]. Na alemanha algumas tinham medo dos *skinhead*, tinha medo que ficava na rua [os *skinhead*]. Eu no processo na alemanha, junto com uma pessoa alemã, a Silk, que é uma pessoa de uma entidade que já apoio a Fenatrad, o Conselho financeiramente, especialmente entidade de mulheres. Ela levou a gente pra fazer intercâmbio lá; e aí ela levou eu do Brasil, uma da Índia e uma da África, pra gente visitar os órgãos, as entidades. E um dia, eu e ela entramos no metrô, e demorou um pouco, entraram uns quatro caras brancos [sic] e, eles me olharam e sentaram, e começaram a falar; e não sei o quê; demorou um pouquinho ela [a Silk] falou: ‘vamos saltar no próximo’; e a gente saltou em outro lugar que não era o nosso lugar de costume. Ela disse: ‘deixa prá lá, ainda bem que você não entende alemão’. Lá na Alemanha, essas trabalhadoras, inclusive tinha uma de Salvador, México, Chile; elas tinham um grupo que se reuniam de 15 em 15 naquele local ali. Inclusive era uma reunião meio clandestina, e Silk me levou lá nessa reunião, e eu conversei com elas, e a situação lá era muito séria. Eu: Por quê? Creuza: Porque tem aquelas que vão pra lá levadas do Brasil; é menos complicada. Mas as que vão pela sorte,

é mais complicado né. Mas, de todos os lugares o pior é a Índia; na Índia, são as próprias indianas que são escravizadas; lá não tem lei nenhuma; as meninas são abusadas, e não podem reclamar; lá não tem conselho tutelar, elas me viram lá como uma pessoa assim... tão forte delas me verem lá [pausa...respirou fundo...]; elas me viram lá como uma grande liderança. Ah! Eu falei lá das conquistas do Brasil [para as domésticas]. Eu já fui candidata várias [deputada estadual], hoje num quero mais porque é chover no molhado. Nós mulheres se lançar candidata sem o apoio; nem o partido não dá o apoio real pra gente; usa nosso perfil, aquela coisa de liderança para fortalecer o mandato que eles querem, na maioria são os homens. Eu: Pergunto se posso voltar a procurá-la, fazer novos contatos. A entrevista se encerra basicamente quando ela pede que eu retorne no dia seguinte para ajudá-la com algumas tarefas da Fenatrad; e com a promessa de que me apresentaria às meninas que trabalham na Cfêmea, nas salas ao lado.

[1] Em recente estudo realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2013) em 117 países, excluindo a China devido a imprecisões metodológicas nas pesquisas demográficas daquele país, o Brasil apresenta-se como o país do mundo com maior número de trabalhadores domésticos (COSTA, 2015:148).

[2] O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1989, com sede em Brasília-DF. Disponível em

< <http://www.cfemea.org.br/index.php/cfemea/quem-somos>>. Acesso em: 10 out. 2018.

[3] o SOScorpo é um instituto Feminista para a Democracia; uma organização da sociedade civil, autônoma, sem fins lucrativos, fundada em 1981, com sede na cidade do Recife – Pernambuco, na região Nordeste do Brasil. Disponível em <<http://soscorpo.org/quem-somos/>>. Acesso em: 18 out. 2018.

[4] BERNARDINO-COSTA, Joaze. Decolonialidade e interseccionalidade emancipadora: a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil. Soc. estado. [online]. 2015, vol.30, n.1 [cited 2018-10-19], pp.147-163. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100147&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922015000100009>.

[5] Emenda Constitucional 72 de 2013, que garante aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas os mesmos direitos já concedidos às outras categorias profissionais. Têm direito aos benefícios previstos pela PEC qualquer trabalhador ou trabalhadora maior de 18 anos contratado (a) para trabalhar para uma pessoa física ou família em um ambiente residencial e familiar.

[6] O Programa Trabalho Doméstico Cidadão (TDC) foi um programa federal desenvolvido no âmbito do Plano Setorial de Qualificação (Planseq) do Ministério do Trabalho e Emprego, em diálogo com as trabalhadoras domésticas e suas organizações sindicais; em articulação com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério da Previdência Social, Caixa Econômica Federal e Secretaria Geral da Presidência da República; ademais, contou com o apoio da Organização Internacional de Trabalho³⁵⁰ (OIT, 2011).

[7] Luiza Bairros é uma das vozes mais respeitadas no tem combate à discriminação racial. Além de professora universitária, coordena projetos e programas de combate ao racismo institucional.

[8] Matilde Ribeiro é uma assistente social e ativista política brasileira. Foi ministra-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Governo Lula

[9] Plano Trabalho Doméstico Cidadão – TDC.

³⁵⁰ Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Guia para programas de qualificação para as trabalhadoras domésticas: Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho*. Brasília: OIT, 2011.

APÊNDICE C – ENTREVISTA COM A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO – CNTC

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Assunto: Informalidade no trabalho, políticas de formalização e processos de inclusão: (uma análise institucional discursiva): relação das políticas ativas de emprego (políticas de geração de emprego, trabalho e renda), com enfoque nos programas de microcrédito produtivo, na construção e caracterização do Estado do Bem Estar Social no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. Mercado de trabalho e informalidade. Para a realização desta pesquisa, foram selecionadas instituições que participam dos debates sobre o trabalho decente no Brasil, e colaboram nos processos de formulação de políticas públicas. São consideradas atores sociais centrais, tanto pela atuação, quanto pela história de engajamento em temas relevantes no país.

Representante institucional: Lourival Figueiredo de Melo

Cargo/Ocupação: Secretário Geral da CNTC e Presidenten da Federação dos Empregados de Agentes Autônomo do Comércio do Estado de SP.

Endereço: Departamento de Relações Institucionais. Telefone: (61) 3217-7103 / 99661-6893 / 98278-4600. AV W5 - SGAS, 902, Bloco C. CEP: 70390-020 - Brasília/DF

Data da solicitação: 09 de janeiro de 2018, via e-mail: secretaria@cntc.org.br

Data de realização da entrevista: março/2018.

- 1 - Como a instituição atua quando é o tema é direitos do trabalho e informalidade (setor econômico e trabalhador informal)?
- 2 - Que direitos os informais necessitam e, quais eles reivindicam?
- 3 - Sem um proceso de formalização é possível direitos sociais ao trabalhador informal no Brasil?
- 4 - A Instituição tem algum plano/projeto que contemple o tema setor informal? Por exemplo: impedir que o trabalhador formal passe para o setor informal?
- 5 - A Instituição tem algum tipo de interlocução com o governo para tratar do tema setor informal?

- 6 - A Instituição tem algum projeto de capacitação/treinamento profissional para a categoria de base? Como esses projetos se articulam com a questão da informalidade?
- 7 - O que significa a formalização do emprego para o trabalhador brasileiro? E, para o país?
- 8 - Qual a visão da Instituição diante da informalidade do emprego e; diante da quantidade e qualidade de trabalho decente no país?
- 9 - No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, que agenda a Instituição sugere no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade?
- 10 - Como a Instituição vê a recente reforma trabalhista? Vocês participaram da reforma, foram convidados a opinar?
- 11 - Com a nova reforma trabalhista, é possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país?
- 12 - A Instituição tem alguma sugestão para melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país?
- 13 - A Instituição participa de algum projeto do governo que abarque a questão do setor informal?

Direitos os trabalhadores informais mais necessitam no Brasil: Reconhecimento do vínculo de emprego (Habitualidade, Subordinação, Pessoalidade e Onerosidade), com o registro na Carteira de Trabalho e reconhecimento de seus direitos como jornada de trabalho justa, recebimento de salário, 13º salário, férias e 1/3 constitucional, horas extras, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a previdência obrigatória e a igualdade salarial, etc. Quando da rescisão: multa de 40% FGTS, se a demissão for sem justa causa, aviso prévio e Seguro-desemprego. Em dezembro de 2017 a população ocupada era de 92,1 milhões de brasileiros e os trabalhadores informais (sem carteira ou por conta própria) eram 34,2 milhões, superando o contingente formal, que somava 33,3 milhões. Segundo o IBGE, foi a primeira vez na história que o número de trabalhadores sem carteira assinada superou o conjunto de empregados formais. A categoria dos trabalhadores por conta própria, somava 23,2 milhões de pessoas ao fim de 2017, crescimento de 4,8% em relação ao fim de 2016.

Direitos que os trabalhadores informais mais reivindicam/aqueles que a Instituição vê necessário: os trabalhadores informais enfrentam desvantagens e problemas em comparação aos trabalhadores com emprego formal, cuja proteção está inserida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Estes trabalhadores são privados de condições básicas ou mínimas de trabalho e proteção social, entre elas, a indefinição dos locais de trabalho, condições de trabalho precárias, baixos níveis de qualificação e de produtividade, rendimentos baixos e irregulares, longas jornadas de trabalho, falta de acesso à informação, aos mercados, ao financiamento, à formação e à tecnologia.

Processo de formalização e proteção social ao trabalhador informal no Brasil: Sem a tutela jurídica, não há falar em qualquer proteção social ao trabalhador. As modificações sofridas na Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT) demonstram uma fragmentação violenta de direitos conquistados ao longo da história.

A informalidade precisa ser combatida com políticas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, com melhoria das condições de trabalho. Desta forma, não há possibilidade, dentro do cenário posto, que haja um sistema de proteção social, sem que sejam dadas garantias de direitos aos trabalhadores que somente ocorre dentro de um sistema de proteção jurídica e de auxílio do Estado.

Papel do Estado na redução da informalidade: O setor informal resulta da ausência dos instrumentos legais e reguladores do Estado sobre esta parte do mercado de trabalho. Haveria, assim, uma ação e uma não ação do Estado, que representa uma parcela não coberta pelo enquadramento legal. É necessário, portanto, uma ação mais efetiva do poder público para contribuir com a redução do mercado de trabalho informal no país, como por exemplo, o aumento da fiscalização pelos governos, com medidas que estimulem a contratação com carteira assinada e que estimulem o combate à sonegação de valores devidos ao o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e débitos previdenciários. A desestruturação do Ministério do Trabalho, tanto na parte orçamentária.

Como superar a condição de informalidade do emprego no Brasil: O sucateamento da estrutura do Ministério do Trabalho, órgão competente para a fiscalização, através dos auditores fiscais do trabalho vinculados ao Ministério do Trabalho (MTb), e sem a atenção dos últimos presidentes da República. De nada adianta ter direitos garantidos em lei se os mecanismos de fazê-la cumprir não funcionam. A atuação efetiva do Ministério Público do Trabalho (MPT) e do sistema confederativo dos trabalhadores no comércio e serviços jamais será suficiente sem uma robusta atuação do Ministério do Trabalho (MTb) na sua missão de fiscalizar o mercado de trabalho.

A ineficiência do sistema de fiscalização dos órgãos competentes e a demora nas decisões punitivas da Justiça brasileira acabam por homologar as práticas ilegais no mercado de trabalho.

E a CNTC se manifesta pelo fortalecimento dessa fiscalização. Reafirmamos nosso integral apoio a uma ampla reestruturação da fiscalização do trabalho no país, com ampliação dos quadros do Ministério do Trabalho e de suas representações nos estados para que se coíbam as más práticas e se afirmem o Estado Democrático de Direito e a observância à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) com todo seu vigor. Só assim será possível assegurar conquistas dos trabalhadores e avançar no processo civilizatório do Brasil.

Contudo há de se observar o déficit de auditores no Brasil que em cada região varia de acordo com os principais problemas a serem combatidos. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostra que, caso a prioridade seja o combate ao trabalho infantil, há uma necessidade maior de auditores nas regiões Sudeste e Centro-oeste. Se o foco for a redução de acidentes de trabalho, as regiões mais carentes de auditores são o Sudeste e o Nordeste. O MTb aponta que as regiões Norte e Nordeste são aquelas que acumulam os maiores déficits em relação ao quadro da auditoria-fiscal do trabalho, e segundo a mencionada pesquisa é necessário um quadro extra de 5.200 auditores fiscais, o que equivale a quase triplicar o número atual, de pouco mais de 2.700 profissionais. Um número maior de auditores “está normalmente associado a melhores indicadores, em termos de menor incidência de descumprimentos da legislação trabalhista”. Assim, regiões e estados com mais auditores geralmente possuem níveis mais baixos de trabalho infantil e acidentes de trabalho, por exemplo.

Esperamos dos novos governantes que contemplem no Orçamento da União o atendimento a essas necessidades, visando trazer a estrutura de fiscalização do MTb. E, quanto a isso, conclamamos ainda as hostes trabalhistas do parlamento federal brasileiro, de

todos os partidos, para que se unam na aprovação de projetos de lei ou emendas ao orçamento para a convocação de novos auditores pelo governo federal.

Formalização do emprego para o trabalhador brasileiro: A formalização das relações de trabalho proporciona mais segurança aos trabalhadores e garantia de direitos sociais que são usurpados da classe incorporada na informalidade. A ausência do Estado na efetivação de políticas públicas e mecanismos de proteção social cria uma massa de trabalhadores imersos em trabalhos com rendimentos mensais baixos, em condições precárias, com ausência de recolhimento previdenciário. As garantias advindas do trabalho formal constantes na Consolidação das Normas Trabalhistas (CLT), bem como no texto constitucional, são condições que atendem as necessidades dos trabalhadores em patamar essencial. Isso significa que direitos básicos são devolvidos, como as férias remuneradas, o 13º salário, as horas extras, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a previdência obrigatória e a igualdade salarial.

A formalização do trabalho deve ser acompanhada de políticas que estimulem os setores da economia e que tragam condições de estabilidade social destes trabalhadores. A formalização dos contratos de trabalho deve ir além da assinatura na carteira de trabalho, mas vinculada a condições favoráveis de trabalho e inserção social.

A formalização do emprego para o Brasil: **A desregulamentação trabalhista promove a precarização do trabalho formal e a sonegação de impostos.** A manifestação disso pode ser exemplificada em relação às horas extras não remuneradas, as empresas trabalham em regime de exploração dos seus trabalhadores.

Informalidade do emprego afeta a quantidade e qualidade de trabalho decente no Brasil: Assegurar um trabalho “decente” é um componente essencial para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, o combate à pobreza e a redução das desigualdades. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi a precursora da campanha pelo trabalho decente, sob o argumento de que o trabalho é a via de superação da pobreza e da inclusão social, condição básica para uma vida digna e para o exercício da cidadania. **Esta agenda representa uma estratégia de enfrentamento de situações de precariedade e ameaças aos trabalhadores,** cujo o estabelecimento de parcerias com os governos é indispensável para a criação de políticas e implantação de programas que objetivam a criação de trabalho em condições dignas. **A insuficiência na geração de empregos e o surgimento de ocupações informais precárias, sem direitos trabalhistas e previdenciários é uma realidade preocupante.** As condições precárias de trabalho estão associadas a instabilidade no emprego, a falta de proteção em caso de acidente, desemprego ou aposentadoria, péssimas condições de trabalho, práticas abusivas laborais e ao rendimento insuficiente que acarreta vulnerabilidade social. Em especial, o trabalho informal inclui uma parcela de trabalhadores que vivem sob a égide do dito trabalho precário, pois exercem suas atividades com rendimento inferior ao mínimo legal, sem registro de carteira e submersos a uma situação de vulnerabilidade e instabilidade constante.

No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, agenda poderia ser apresentada no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade: O trabalho informal é uma das consequências do desemprego crônico, que surge em uma situação precária das relações de trabalho. A realidade posta é de uma massa de trabalhadores sem remuneração, empregos sem registro, remuneração baixa e falta de contribuição para a previdência social.

A CNTC defende o estímulo ao crescimento econômico e a geração de novas vagas de emprego; o respeito aos direitos e princípios sociais garantidos pela Constituição da República que juramos defender; o combate ao trabalho análogo ao escravo e infantil; igualdade de acesso e progressão profissional entre mulheres e homens; a retomada da reestruturação física e orçamentária do Ministério do Trabalho, com vias a restabelecer a fiscalização do descumprimento da Constituição e nas leis laboral e previdenciária.

A recente reforma trabalhista: É possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país? Não, isso já foi tentado quando extinguiu a estabilidade no emprego ao trabalhador com mais de 10 anos de contratação, que há época foi substituído pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; Também quando da desindexação do salário mínimo para os reajustes salariais; O mesmo correndo quando da positivação da autorização da abertura do comércio aos domingos e feriados.

Esses exemplos vivemos bem de perto e posso te garantir que não se criou uma única vaga de trabalho como prometido por essas mudanças.

A Reforma trabalhista é um instrumento que atua na desregulamentação do trabalho no Brasil. Essas mudanças só intensificarão a precarização do trabalho, a pobreza, a informalidade e a desigualdade social no país. A reforma considera a existência de um Estado mínimo, fazendo retroceder os direitos trabalhistas, sociais e políticos, duramente conquistados. A reforma representa uma contrarreforma à legislação trabalhista celetista. As várias formas de trabalho, como a terceirização, o trabalho intermitente, a subcontratação, o trabalho remoto, entre outras, favorecem a superexploração do trabalho e levam à informalidade das relações contratuais.

Como melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país: A informalidade só será reduzida com a mudança da cultura do governo e do patronato, que tem o trabalhador como um custo em sua planilha, e que na realizada o trabalhador precisa que seus direitos e sua saúde sejam preservados para que ele ofereça a força de trabalho melhor. A mudança de cultura deve partir do princípio que o trabalhador não é inimigo do empregador e sim elos de uma engrenagem que levará o Brasil a alcançar a estabilidade econômica que traz por consequência a geração de novas vagas de emprego e ai sim, promover a distribuição mais equânime de rendas.É necessário ter como objetivo principal, a difusão de padrões de emprego remunerado realizado em condições que garantam uma vida digna, realizado em condições não degradantes, com respeito às normas internacionais de trabalho, como a eliminação das formas de trabalho forçado, a abolição do trabalho infantil e o combate sistemático às distintas formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação. Por outro lado, a extensão da proteção social e um diálogo entre empresas, sindicatos e governo são fatores essenciais na promoção de empregos neste patamar. **Conclui-se, portanto, que a informalidade deve ser combatida além da formalização do contrato de trabalho, sendo importante o estímulo efetivo de direitos sociais que estimulem a democratização das relações de emprego.**

**APÊNDICE D – ENTREVISTA COM
CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT**

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Assunto: Informalidade no trabalho, políticas de formalização e processos de inclusão: (uma análise institucional discursiva): relação das políticas ativas de emprego (políticas de geração de emprego, trabalho e renda), com enfoque nos programas de microcrédito produtivo, na construção e caracterização do Estado do Bem Estar Social no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. Mercado de trabalho e informalidade. Para a realização desta pesquisa, foram selecionadas instituições que participam dos debates sobre o trabalho decente no Brasil, e colaboram nos processos de formulação de políticas públicas. São consideradas atores sociais centrais, tanto pela atuação, quanto pela história de engajamento em temas relevantes no país.

Representante institucional: Luiz Saraiva – Luizinho da Força Sindical - Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT

Endereço: Endereço: Quadra 1, Bloco I, - Edifício Central, salas 403 a 406, SCS, Brasília - DF, 70304-900. Telefone: (61) 3225-6366

Data da solicitação: 12/01/2018

Data de realização da entrevista: 20/02/2018

1 - Como a instituição atua quando o tema é direitos do trabalho e informalidade (setor econômico e trabalhador informal)?

2 - Que direitos os informais necessitam e, quais eles reivindicam?

3 - Sem um processo de formalização é possível direitos sociais ao trabalhador informal no Brasil?

4 - A Instituição tem algum plano/projeto que contemple o tema setor informal? Por exemplo: impedir que o trabalhador formal passe para o setor informal?

- 5 - A Instituição tem algum tipo de interlocução com o governo para tratar do tema setor informal?
- 6 - A Instituição tem algum projeto de capacitação/treinamento profissional para a categoria de base? Como esses projetos se articulam com a questão da informalidade?
- 7 - O que significa a formalização do emprego para o trabalhador brasileiro? E, para o país?
- 8 - Qual a visão da Instituição diante da informalidade do emprego e; diante da quantidade e qualidade de trabalho decente no país?
- 9 - No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, que agenda a Instituição sugere no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade?
- 10 - Como a Instituição vê a recente reforma trabalhista? Vocês participaram da reforma, foram convidados a opinar?
- 11 - Com a nova reforma trabalhista, é possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país?
- 12 - A Instituição tem alguma sugestão para melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país?
- 13 - A Instituição participa de algum projeto do governo que abarque a questão do setor informal?

Na conjuntura histórica de atuação da Contracs no debate de políticas públicas, que direitos os trabalhadores informais mais necessitam no Brasil?

O trabalho informal no Brasil caracteriza-se por uma heterogeneidade de perfis ocupacionais e contratuais ou não-contratuais: trabalhadores sem carteira assinada, autônomos ou por conta própria, cooperativados, pejetizados, pequenos empregadores etc., há uma necessidade comum de trabalhadores informais por um determinado padrão de assalariamento, cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalhador, jornadas normais e regulares de trabalho e condições de trabalho dignas, todas as garantias identificadas com o mercado de trabalho formal.

A CONTRACS/CUT atua no sentido da formalização dos trabalhadores informais, preconizando igualdade de direitos e oportunidades a todos.

Na conjuntura histórica de atuação da Contracs no debate de políticas públicas, que direitos os trabalhadores mais reivindicam no Brasil?

A atuação da CONTRACS/CUT orienta-se pela premissa de que os direitos não se reduzem, se ampliam. Portanto, está inserida em pautas e agendas do movimento sindical, como a manutenção de uma política de valorização do salário mínimo, a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais, o direito a aposentadorias e pensões dignas, a isonomia salarial entre mulheres e homens e negros e brancos, o combate à precarização e igualdade de direitos entre trabalhadores terceirizados e diretos.

Por representar trabalhadores dos setores de comércio e serviços, a ação sindical da CONTRACS/CUT também prioriza pautas mais específicas e características dos setores, como o direito dos comerciários à folga aos domingos e feriados, o combate ao assédio moral e sexual, trabalho análogo à escravidão e trabalho infantil (especialmente, o trabalho infantil doméstico), a formalização do trabalho doméstico, o cumprimento de normas de saúde e segurança do trabalhador, entre outras questões.

Sem um processo de formalização é possível pensar em um sistema de proteção social ao trabalhador informal no Brasil?

A proteção social está muito associada à garantia da cidadania salarial e de direitos trabalhistas, algo inviabilizado a trabalhadores em situação de informalidade que tem acesso a um escopo limitado da rede de proteção social (ex.: programas de transferência de renda e capacitação profissional) como forma de se buscar patamares mínimos de reprodução social e tentar se inserir no mercado de trabalho formal.

Poucos trabalhadores informais têm acesso ao sistema de seguridade social e direitos previdenciários, como seguro-desemprego, auxílio-doença, entre outras garantias.

Qual tem sido o papel da Contracs na redução da informalidade do emprego?

Nosso papel se dá pela reivindicação de políticas públicas que efetivem o processo de formalização do emprego por meio de campanhas, exemplos disso foi a nossa atuação pela criação e assinatura do Pacto Nacional pelo Trabalho Decente no Setor Hoteleiro na Copa e nas Olimpíadas, bem como da luta pela aprovação e implementação da PEC das Domésticas e da ratificação da Convenção 189 da OIT relativa à regulamentação do trabalho doméstico.

Vale destacar que a aprovação da PEC das Domésticas não igualou os direitos conforme reivindicação da categoria de trabalhadoras e trabalhadores domésticos, como o acesso ao FGTS e seguro-desemprego, embora avançou na ampliação da garantia de direitos.

Como superar a condição de informalidade do emprego no Brasil?

(No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, que agenda poderia ser apresentada no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade?)

(Como melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país?)

A superação ocorre por meio de políticas públicas de geração de emprego e renda, associado a um conjunto de políticas sociais e econômicas que promovam o desenvolvimento nacional de uma forma sustentada e equânime, como em outros países que possuem um mercado de trabalho com altas taxas de formalidade.

O que significa a formalização do emprego para o Brasil?

A garantia de um padrão de assalariamento e proteção social pelo crescimento de empregos formais promove não somente a redução das desigualdades sociais e econômicas pela maior participação do trabalho na renda nacional, mas também impacta tanto na dinamização do mercado interno como em uma maior arrecadação fiscal do Estado e, por consequência, repercute positivamente no financiamento de serviços públicos e no nível do investimento público.

O que significa a formalização do emprego para o trabalhador brasileiro?

Aliada à formalização do emprego, amplia-se a abrangência da proteção social através da efetivação de direitos trabalhistas (13º salário, férias remuneradas, FGTS, aviso prévio, licença-maternidade, repouso semanal remunerado, entre outros direitos), a ampliação do poder de consumo, o acesso facilitado a crédito e melhores condições para escolarização e qualificação profissional, ou seja, a formalização garante melhores condições de trabalho e vida.

Em que medida a informalidade do emprego afeta a quantidade e qualidade de trabalho decente no Brasil?

A informalidade do emprego afeta o trabalho decente em praticamente todas suas esferas, os trabalhadores informais costumam ter rendimentos mais baixos, jornadas mais longas, condições de trabalho mais precárias e uma maior frequência no descumprimento das normas de saúde e segurança em relação aos trabalhadores formais.

Com a recente reforma trabalhista, é possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país?

Em decorrência do rebaixamento do patamar de direitos assegurados pela CLT pela reforma trabalhista, é possível que um maior contingente de trabalhadores informais tenha acesso a empregos formais, mas de uma forma bastante precarizada, como assim são chamados os “subempregos”. Um fenômeno que se notou, por exemplo, com a entrada de jovens desempregados no mercado de trabalho na Espanha a partir da reforma trabalhista. Entretanto, é importante destacar que o contingente de trabalhadores informais revela-se superior ao número de trabalhadores formais, segundo os últimos dados do IBGE.

Por que o Brasil não ratificou o Convenção 189, da OIT, que dispõe sobre o trabalho decente para as trabalhadoras e trabalhadores domésticos (OIT, 2011)?

No último dia 31 de janeiro, o governo brasileiro finalmente deliberou pela ratificação da Convenção 189 da OIT que dispõe sobre o trabalho decente para trabalhadoras e trabalhadores domésticos.

Por conta do envolvimento brasileiro na aprovação da convenção específica sobre trabalho doméstico e na construção final do texto da Convenção 189 e Recomendação 201, criou-se a expectativa que o Brasil seria um dos primeiros países signatários. No entanto, a ratificação somente foi possível devido à pressão exercida por entidades sindicais nacionais das trabalhadoras domésticas (CUT, CONTRACS/CUT, FENATRAD e sindicatos de base) e outras entidades nacionais e internacionais.

**APÊNDICE E – ENTREVISTA COM A FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS
DE SÃO PAULO – FIESP**

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Assunto: Informalidade no trabalho, políticas de formalização e processos de inclusão: (uma análise institucional discursiva): relação das políticas ativas de emprego (políticas de geração de emprego, trabalho e renda), com enfoque nos programas de microcrédito produtivo, na construção e caracterização do Estado do Bem Estar Social no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. Mercado de trabalho e informalidade. Para a realização desta pesquisa, foram selecionadas instituições que participam dos debates sobre o trabalho decente no Brasil, e colaboram nos processos de formulação de políticas públicas. São consideradas atores sociais centrais, tanto pela atuação, quanto pela história de engajamento em temas relevantes no país.

Representante institucional: Presidência da FIESP: duas representantes - Danielle dos Santos Silva (Assessora). E Dra. Luciana (Representante da Presidência da FIESP).

Endereço: Endereço: Av. Paulista, 1313 - Cerqueira César, São Paulo - SP, 01311-923.

Telefone: (11) 3549-4499

Data da solicitação: 09/01/2018

Data de realização da entrevista: 19/02/2018

1 - Como a instituição atua quando é o tema é direitos do trabalho e informalidade (setor econômico e trabalhador informal)?

2 - Que direitos os informais necessitam e, quais eles reivindicam?

3 - Sem um processo de formalização é possível direitos sociais ao trabalhador informal no Brasil?

4 - A Instituição tem algum plano/projeto que contemple o tema setor informal? Por exemplo: impedir que o trabalhador formal passe para o setor informal?

5 - A Instituição tem algum tipo de interlocução com o governo para tratar do tema setor informal?

6 - A Instituição tem algum projeto de capacitação/treinamento profissional para a categoria de base? Como esses projetos se articulam com a questão da informalidade?

7 - O que significa a formalização do emprego para o trabalhador brasileiro? E, para o país?

8 - Qual a visão da Instituição diante da informalidade do emprego e; diante da quantidade e qualidade de trabalho decente no país?

9 - No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, que agenda a Instituição sugere no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade?

10 - Como a Instituição vê a recente reforma trabalhista? Vocês participaram da reforma, foram convidados a opinar?

11 - Com a nova reforma trabalhista, é possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país?

12 - A Instituição tem alguma sugestão para melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país?

13 - A Instituição participa de algum projeto do governo que abarque a questão do setor informal?

- Personagem 1 (Eliete) Apresentação da pesquisa e explicação do questionário.

- Personagem 2: E aqui você já entrevistou quais instituições privadas?

- Personagem 1: Privadas eu já consegui entrevista com a CNTI, aqui com a Fiesp, e ai eu achei bacana porque praticamente fecha essa parte dessas duas instituições, que eu não vou buscar outras similares, porque já são muito atuantes, - Personagem 2: E o que você gostaria de saber da Fiesp?

- Personagem 1: O que acontece é, o que eu preciso saber da Fiesp, basicamente como a Fiesp se alinha com o governo na formulação, nesse debate das políticas públicas, as políticas públicas que a gente está falando aqui, são as políticas públicas orientadas pra formalidade, então assim, a gente tem um informal que precisa se formalizar, a gente tem um mundo de trabalho informal que não é interessante pro mundo de trabalho formal, então a gente tem no informal essa dualidade, então a Fiesp ela vem trabalhando também, a gente viu que ela se alinha nos debates, nessas janelas de oportunidades com o governo, pra a gente conseguir ter uma política pública mais acessível, como que a gente consegue atingir esse público, que público é esse, como que o Fiesp vem discutindo isso, então como é um trabalho voltado mais para as instituições, é muito importante eu entender o trabalho da Fiesp dentro do mundo da informalidade, esse debate que vocês tem com o mundo da informalidade, como que vocês vem essa perspectiva da formalização, como que esses debates aconteceram, quais são os grupos de trabalhadores que vocês pensam em favorecer no primeiro momento...As interlocuções da Fiesp com a problemática...

- Personagem 2: Você começa justamente com esse leque né, como indicar os personagens no diálogo entre o estado e a sociedade no processo de formalização do emprego no Brasil, eu acho que é a primeira né? Então indo nesse roteiro, o que que eu posso te dizer, eu acho que os personagens chave aqui no diálogo entre estado e sociedade, é sim os sindicatos, acho que o sindicato tem um importante papel, e aí quando eu falo sindicato, falo entidades sindicais de primeiro grau, que são os sindicatos, e de grau superior, que são as federações né, e as confederações, pela estrutura sindical que a gente tem na CLT, primeiro grau, segundo grau, que são as entidades como a nossa, que são federações de indústria, então eu acho que o personagem chave aí no diálogo entre estado e sociedade, quando se fala em relação de emprego, nós acreditamos apesar de todas as críticas que há no Brasil, sindicatos sem representatividade ou sindicatos que são meramente arrecadatários, isso mudou com a reforma laboral recente, que acabou com a contribuição compulsória, e nós trabalhamos com essa bandeira, que não deve haver compulsoriedade, porque aí sim você facilita que sindicatos recebam compulsoriamente, e representem pouco, trabalhem pouco, nós somos a favor dos sindicatos que trabalham bastante e recebam pelo trabalho feito, e aí há várias formas de custeio que podem ser implantadas, que já estão previstas na CLT, na constituição federal, como taxa negocial, contribuição assistencial, contribuição negocial, que é contribuição de contrapartida ao trabalho feito, então os sindicatos hoje, as entidades sindicais são uma peça chave na relação laboral entre o estado e a sociedade empregatícia, vamos dizer assim, mesmo os informais, porque se os sindicatos embora trabalhem com empregados que a gente chama de organizados em sindicato, o sindicato fomentar a formalidade contribuir com a busca de empregados formalizados, contribuir com as empresas pra que elas não fechem vagas, ao contrário, abram vagas, formalizem mão-de-obra, eu acho que trabalhando junto, sindicato patronal e sindicato do empregado, pode ser um personagem chave nesse diálogo social entre estado e sociedade, então eu acho uma peça importante, a reforma laboral ela foca muito nessa força, o pilar da reforma é a negociação, então é o diálogo social, esse foi o principal pilar da reforma, e a Fiesp como entidade sindical, sempre trabalhou na linha da formalização, sempre fomentou a formalização, por isso nós temos departamentos voltados pro empreendedorismo, nós temos departamentos focados, por exemplo, a formação de novas empresas, é uma área da casa focada em startups, onde a gente fomenta que jovens se tornem empreendedores e formem as suas próprias startups, além dessa área de novos startups, que se chama acelera Fiesp, além desse grupo acelera, tem um outro núcleo que se chama Núcleo de Jovens Empreendedores, e agregamos nesse núcleo, centenas de jovens que estão em busca de capacitação empreendedora, que estão em busca de conhecer o mundo empresarial, pra se tornar empreendedores, pra formalizar o que já fazem de alguma forma informal, e além de formalizar o que eles mesmo fazem, as vezes com um amigo, com um colega de faculdade, com outro estudante, além de formalizar o que eles fazem, poder gerar empregos formais, porque a partir do momento que esses empreendedores que estão fazendo algo ali em casa, informal, caseiramente, artesanalmente, dentro de um grêmio de faculdade ou dentro de sua garagem, se eles se formalizarem, eles passam a criar novas empresas que podem gerar novos empregos formais, então a gente trabalha com jovens tanto no acelera quanto no Núcleo de Jovens Empreendedores, além disso, a gente tem um departamento aqui que é da Micro e Pequena Empresa, é um departamento voltado a microempresários e médioempresários, esse departamento da Micro Pequena Empresa, ele trabalha fomentando financiamento, busca financiamentos bancários para empresas novas, pra empresário pequenos que precisam de

capital de giro, então fazem rodadas de negócio com vários bancos, pra fomentar principalmente bancos públicos, Banco do Brasil, Caixa Econômica, mas também bancos privados, fazem capacitações pra empresários, vários cursos, vários seminários, tudo isso gratuito, a Fiesp faz todo esse trabalho de capacitação e fomento a atividade formal de forma gratuita, porque o empresário que está começando ou o jovem que vai empreender, não tem como pagar esses cursos, e a Fiesp trabalha tudo isso de forma com gratuidade, então a gente busca o tempo todo a formalização, além disso, nós nunca defendemos aqui que empresários que estão em dificuldade financeira, ou estão com algum problema na empresa, devem trabalhar com empregado sem registro, tanto que agora na reforma, não sei se você reparou que a multa por trabalhador sem registro, ela foi aumentada substancialmente, e nós não fizemos nenhuma emenda, embora nós trabalhamos com várias emendas na reforma trabalhista, fizemos várias sugestões ao poder legislativo, apresentando emendas aos parlamentares, nós não trabalhamos com nenhuma emenda que alterasse a questão das multas, porque nós compreendemos que trabalhador sem registro, a empresa deve realmente ser multada, nós não defendemos empresários que não pagam impostos ou empresários que não registram o empregado, as nossas bandeiras não podem ser deturpadas, nós defendemos que a carga tributária no Brasil, que os encargos sociais devem ser reduzidos, mas a gente não defende empregados sem registro, não defendemos empresários que sonegam impostos, isso aqui não é uma casa de sonegadores, então a crítica no sentido de a Fiesp não quer pagar imposto, não, a Fiesp não quer que a carga tributária, que é uma das maiores do mundo, seja elevada, e que os encargos em cima da mão-de-obra no Brasil é muito alto, seja elevado, mas isso não quer dizer que a gente defende trabalho informal, ao contrário, a mão-de-obra tem que ser formalizada, o trabalhador tem que ser protegido, porque somente quando ele é formal que ele tem direito a fundo de garantia, INSS, 13º, muitas empresas aplicam participação no resultado, e tem convênio médico, tem tudo que um trabalho formal pode garantir, dependendo do porte da empresa, então a nossa defesa é sempre de fomentar o trabalho formal. Ai você perguntou como que a gente pode contribuir com isso, como que a gente pode está lá no governo interagindo, a Fiesp participa de várias comissões tripartite que o governo tem criado, o poder Executivo, o ministério do trabalho nesse caso de relação de emprego é que tem essa competência, o ministério do trabalho tem várias comissões relacionadas a trabalho e emprego, relacionadas a secretaria de inspeção do trabalho, relacionadas a normatização do trabalho, de segurança e saúde do trabalhador, então várias comissões tripartite que o governo cria e convida, convoca a atividade patronal, a bancada de empregados e o governo, essas bancadas tripartite que são inclusive essa aderência as recomendações da OET né, que a gente participa do sistema tripartite, a Fiesp tem acento, então nos participamos de várias comissões, dando subsídios ao governo, e nesse caso ao Ministério do Trabalho, para elaborar políticas públicas, isso no poder Executivo, comissões tripartite, já no poder Legislativo, quando há medidas provisórias que são baixadas pelo próprio governo, por exemplo como aconteceu agora com a medida provisória 808, da reforma laboral, que já altera a reforma laboral, que foi uma medida provisória baixada pelo governo, o projeto de lei inicial da reforma trabalhista, ele também é um projeto de lei do governo, que acabou sendo ampliado pelo relator da reforma no Legislativo, mas era uma proposta inicial do poder Executivo, do Michel Temer, todas essas propostas do governo no Legislativo, nós também opinamos, nós temos uma área específica aqui em São Paulo, que se chama NAL (Núcleo de Acompanhamento Legislativo), e temos um escritório em Brasília, com empregados da Fiesp, uma sede lá, que também atua na área Legislativo, nós temos Assessores, Parlamentares que

atuam na Câmara e no Senado, então como funciona essa dinâmica, todos os projetos de lei ou políticas públicas que o governo coloca a disposição da sociedade para audiências públicas ou medidas provisórias que já estão em vigor, mas que a gente tem cinco dias pra emendar, que é o prazo legal, a Fiesp analisa aqui em São Paulo por meio do nosso corpo técnico, de acordo com a área temática, então se é uma medida de infraestrutura, nós temos pessoas especializadas em estrada de rodagem, infraestrutura, é trabalhista, nós temos um corpo técnico que analisa a área trabalhista, fazemos as ponderações, olha, essa alteração trabalhista prejudica a empresa ou prejudica empregado ou ela é inconstitucional, o governo não pode propor essa alteração, porque essa alteração fere a constituição, então nós fazemos uma sugestão de emenda, a emenda ela tem uma justificativa, nós damos subsídios do porque aquilo deve ser alterado, muitas vezes o subsídio pode ser econômico, a gente avalia o impacto econômico que aquela alteração que o governo quer fazer vai ter na vida capital trabalho, porque muitas vezes o governo ou algum deputado propõe uma alteração Legislativa, não tem noção do impacto econômico, então a gente tem aqui uma área econômica, uma área de pesquisa, a gente faz rapidinho aquela pesquisa econômica, apresenta dados numéricos do setor que vai ser impactado, e a gente leva isso pra Brasília pra ser apresentado para os Parlamentares, o escritório tem um equipe competente que faz reunião com os Parlamentares, apresenta isso, e muitas vezes nosso presidente que também é uma pessoa muito atuante, ele vai a Brasília semanalmente, você deve acompanhar pela mídia, e vai ao Congresso, e fala diretamente com o Presidente da Câmara, Presidente do Senado, com Parlamentares, leva missão de empresários, leva alguns empresários que podem ir com ele naquela data, pra mostrar como aquela alteração Legislativa pode impactar na vida empresarial, as vezes pode gerar desemprego, então precisa alertar, olha você vai levar mais trabalhadores para a informalidade, porque isso é inexecutável nesse momento, ou se você mexer aqui nós vamos poder empregar mais, e nós vamos poder trazer mais trabalhadores, então um exemplo de bastante atuação do nosso Presidente e da Fiesp que você deve ter visto, foi com a lei da terceirização, na verdade a lei do contrato temporário, que foi alterado o ano passado e foi investindo no aspecto da terceirização, qual que era o nosso foco? É que a terceirização deixasse de ser informal né, que é o foco do seu trabalho, essa terceirização de pegar pessoas do mercado, “olha eu tenho aqui uma obra pra fazer, vamos pegar aí meia dúzia de pedreiros que chegaram do nordeste, não vamos registrar, e vamos fazer essa obra”, isso não pode acontecer, tem que registrar, a empresa de terceirização agora diz na lei que ela tem que ter capital social mínimo, ela tem que ter objeto social único, não pode ser essas empresas que fazem recepcionista, vigia e construção civil, então essa foi uma bandeira da Fiesp, tem que ter especialidade, falou bem, então a gente focou nisso e essa emenda foi aceita, e a lei diz objeto social focado no que ela vai fazer, porque existem várias terceirizações que a empresa faz de tudo, está na cara que ela não tem gasto com pedreiro, serventes, professor, não existe isso, o que que ela fazia? Ela abria a clínica geral e ia catando gente no mercado, como colocamos a responsabilidade subsidiária a empresa automática, ou seja, se ela não pagar, automaticamente o outro paga, a empresa tomadora tem que fiscalizar sim, se paga fundo, paga INSS, se não retém o pagamento, então essas garantias é justamente pra evitar informalidade na terceirização, que a gente sabe que poderia acontecer, porque como você colocou na sua introdução, é muito fácil nesse mercado informal, as pessoas quererem, “não, eu pego uma obra aqui, deixa eu ficar assim, eu não quero ficar exclusivo, porque se o senhor me registra, aí eu não posso pegar outra obra lá, então vamos ficar assim”, então a gente vinha trabalhando formalização, regulamentação da terceirização, que foi uma coisa que deu certo, e a gente espera

entre as suas perguntas aqui, que mecanismos que a gente acha que pode ajudar a formalizar empregos, a gente acha que a regulamentação da terceirização pode fomentar empregos, e regulamentação do trabalho intermitente também pode gerar formalidade, novos empregos formais, porque a gente usa como exemplo aí o direito comparado em vários países da Europa, aonde o trabalho intermitente foi regulamentado, diminuiu a informalidade, diminuiu o BIP, então principalmente em dois tipos de trabalho informal, o idoso na Europa fazia muito trabalho informal, e o jovem na Europa muito informal, em vários países onde o trabalho intermitente foi regulamentado, foi colocado no mercado formal essa mão-de-obra que estava escanteada, principalmente em países com muitos idosos, e no Brasil foi regulamentado com a reforma recente de 2017, então a gente espera que o trabalho intermitente também formalize esse pessoal que faz “bico”, que hoje está sem proteção nenhuma, não tem fundo, não tem INSS, não tem férias, não tem registro, não tem carteira, se sofre um acidente, está fora do INSS, e se hoje uma manicure que está formalizada em 3, 4 cabelereiros, trabalha em lugares diferentes, um garçom que faz 3, 4 bifês, mas sofre um acidente, ele tem proteção do INSS, porque ele está registrado em 3, 4 bifês, e o bife responsável aonde ele sofreu o acidente é que vai arcar pelos primeiros 15 dias, e toda essa regra do acidente de trabalho, então a gente acha que todos esses mecanismos novos que foram regulamentado, novos no sentido de legislação, porque eles estão no Brasil precariamente, informalmente, tanto a terceirização quanto o intermitente há muitos anos, mas a gente acredita que vão ajudar a formalizar. Aí você pergunta aqui, o que significa informalidade do trabalho e da economia pro Brasil? Eu acho que significa, a informalidade é uma perda pra todo mundo, porque ela perde receita pro estado, porque o trabalho informal não gera arrecadação, o trabalhador que aceita o trabalho informal, como você colocou, a pessoa acha que vai receber mais porque paga menos imposto, é um pensamento imediatista, e a curto prazo ele pode até receber mais naquele mês, mas ele não tem 13°, ele não tem segurança em uma demissão, ele não tem direito ao seguro desemprego, em um acidente a família está desamparada, e se ele tiver formalizado, a família vai ser amparada em caso de morte, ele vai ter auxílio doença, ele tem seguro desemprego, então é muito equivocados esse pensamento do trabalhador que não quer ser registrado, e pra empresa muito mais do que isso, porque fica aí exposto a atuações, então é uma economia burra não registrar empregado, porque ela vai ser autuada, e agora, como eu comentei no nosso início, com EXITO social ela vai ser fiscalizada facilmente, vai ser muito fácil da fiscalização chegar em um trabalho sem registro, dentro de uma empresa, dentro de qualquer tipo de mão-de-obra, então a empresa que não registra, deixa o trabalhador na informalidade, tá economizando mas vai pagar essa conta lá na frente, pro governo, pro ministério público, pro ministério do trabalho, vai sofrer com ação trabalhista, com ação do estado, então é uma economia burra hoje, então eu acho que o impacto da informalidade na economia é um impacto muito negativo, acho que a formalização, ela traz benefício para todos os atores, então a Fiesp realmente defende a formalização do emprego no Brasil. Deixa eu ver o que mais você colocou aqui, então o que significa a formalização, acho que a formalização significa a proteção do trabalhador. Os direitos que ainda precisam ser pensados pra superar a condição de informalidade no Brasil, eu acho que são esses direitos de trabalhadores que tem trabalhos inconstantes né, pessoas que trabalham de forma sazonal, pessoal do setor rural que trabalha sob colheita, que podia trabalhar como intermitente, pessoal que trabalham em épocas de grandes vendas, na Páscoa, no Natal, eu acho que essas pessoas são as que teriam que tá dentro do mercado formal, nem que fosse sazonalmente né, e acho que foi possível pensar nisso. Aí você coloca a formalização, o que significa? Eu acho que significa

um impacto positivo para arrecadação e para tudo mais, crescimento da economia. Quais são os desafios para superar a condição de informalidade no mundo de trabalho e economia? Eu acho que o desafio é cultural né, como você até colocou, as vezes o empregado diz: não, mas se eu não for registrado, você me paga mais? Eu não vou ter que pagar tributo, como eu disse, é um pensamento muito imediato, porque na hora que ele precisar, um acidente ele não vai ter retorno ou se ficar sem trabalho ele não vai ter nem seguro desemprego, então eu acho que tem que superar essa questão cultural, o empresário também tem que entender que ele trabalhar sem registro é uma economia burra, ele vai pagar essa conta lá na frente, então a gente tem que superar esse desafio dos dois lados.

- Personagem 3: É que nem as domésticas né, antigamente as domésticas não queriam ser registradas, tinha muito isso, e agora está mudando, é cultural mesmo.

- Personagem 1: Elas pensavam que elas seriam punidas né.

- Personagem 2: E a doméstica foi um grande exemplo que com essa formalização e com EJO social, toda patroa foi obrigada a registrar e hoje você sabe se fez hora extra, que tá no EJO social, você sabe se a patroa tá pagando fundo e o INSS, fundo de garantia elas não tinham e começaram a ter obrigatório, era opcional, o INSS hoje até no celular podem receber o torpedo sobre arrecadação, então elas tem acesso, transparência, como disse, sobre o que ela tá recebendo e antes a doméstica ficava sem ter acesso, ela tinha que faltar no trabalho, passar o dia no INSS para saber se tava depositando, e as vezes não conseguia passar o dia em um fila e não tinha resposta, então acho que essa informatização do governo foi muito importante para o trabalhador doméstico também. Ai você pergunta, sem uma política de formalização, existe direitos para os trabalhadores informais no Brasil? Quais? Eu acho que o que você chama aqui de trabalhador informal é fora das empresas, igual você tá incluindo por exemplo o trabalhador autônomo como informal?

- Personagem 1: Não, porque o autônomo acaba sendo um trabalhador por conta própria, ele vai lá e busca a sua formalização

- Personagem 2: A sua autonomia.

- Personagem 1: Tirando o autônomo, o que que você pensa?

- Personagem 2: Seriam os informais, são quem? Quem faz trabalho sem, ambulantes, artesão

- Personagem 1: Também tem os pedreiros, a construção civil que tem uma taxinha boa de informalidade.

- Personagem 2: Eu acho que não, sem uma política de formalização de emprego, existem direitos para os trabalhadores informais? Hoje eu não vejo sem formalizar como proteger esses informais, direitos aos informais sem uma formalização, eu não consigo vislumbrar uma proteção, porque o governo não consegue enxergar esses informais, chegar neles de uma forma objetiva, até o número desses informais, essa quantificação, e proteger e oferecer serviço e proteger os informais, eles ficam dispersos na sociedade, o ambulante, o trabalhador de rua é muito difícil chegar nessas pessoas sem uma formalização, por isso, inclusive, foi importante você ter lembrado, um programa do SEBRAE, de fomento, e a lei que acabou vingando do MEIO do microempreendedor individual, que são esses também, que estavam ai, ambulantes, e pedreiros e manicures, que eram pessoas também que o governo não enxergava, a partir do momento que eles são MEI, eles recolhem INSS, eles se registram como MEI, e passam a ter proteção do INSS, pra um auxílio doença, pra um auxílio morte, pra ter o direito do INSS como um trabalhador dentro de uma empresa, começa a contribuir pro INSS os MEIS né, e esse foi um programa bastante incentivado pelo SEBRAE, então acho que foi bastante louvável que

acabou vingando a lei do microempreendedor individual, que foi acho que uma vitória do governo também. A última pergunta, na sua opinião, como obter uma harmonização entre a política pública e a garantia dos direitos dos trabalhadores, direitos sociais trabalhistas aos informais? Então, isso é um desafio muito grande né, como que uma política pública vai garantir direito a esses que estão na rua? Exatamente o que a gente tinha falado, sem formalizar, sem ele ser MEI, sem ele ser registrado, sem ele ser autônomo, sem ele ter um tipo de trabalho formal, como ele é abrangido pela política pública né? Eu acho difícil superar esses desafios sem qualquer tipo de formalização, esses direitos sociais, essas pessoas elas vão estar fora da política pública, eu não consigo imaginar como que o governo chegaria nessas pessoas.

- Personagem 1: É como necessidade de tornar visível essa política pública, quando a gente fala na formalização dentro desse ponto de vista, eu vejo que a grande dificuldade que a gente ver quem são essas pessoas, quem são os informais, ela é um desafio de a gente ter que encontrar, alcançar, essa política pública da formalização ela é mais do que a formalização, ela é uma forma de visibilidade do outro mesmo, então tem um campo dentro dessa política pública que no meu ponto de vista precisa ser explorado.

- Personagem 2: Essa visibilidade, essa transparência não tem né, aonde você vai, como você falou, enxergar essa informalidade e trabalhar em uma política pública pra eles, mas cadê a base sindical né, em que estados são maiores, aonde, em que setores, a gente sabe, ah pode ser aqui na construção civil, pode ser no ambulante, mas ai como você coloca essas pessoas dentro de uma política pública? Eu acho que isso é um grande desafio pros governantes.

- Personagem 1: Percebe que parece que a política pública parece que falta alguma coisa?

- Personagem 2: Falta educação, investir na educação, se investir na base da educação já melhora bastante, já evita que eles vão pra informalidade.

- Personagem 1: Porque a gente quer a formalidade, a gente quer isso pra eles, mas percebe que parece que está difícil alcançar esse pessoal, enxergar esse pessoal? Não é porque a gente não quer enxergar, a gente quer enxergar, você acabou de falar que a Fiesp vem, o trabalho da Fiesp vem mostrando, e outras instituições vem mostrando que eles querem, mas percebe que entre o discurso e você conseguir alcançar falta alguma coisa?

- Personagem 2: No México que você disse que a informalidade é muito alta, existe política pública pra proteger os informais?

- Personagem 1: Existe o programa de formalização do emprego. - Personagem 2: A formalização. - Personagem 1: A formalização, um programa grande, um programa intersetorial, vinculado com estados, municípios, ele é bem articulado, existe o programa, mas a efetividade dele é baixa, o próprio MEI, o nosso MEI está bem adiantado porque hoje, quando eu conversei com alguns trabalhadores, você é informal, porque você não vai no MEI, a política é bacana, é fácil de fazer, é fácil, eu sei mexer no computador, eu consigo ser MEI, o difícil é você fazer o MEI rodar, eu vou lá e registro o meu MEI, agora sou microempreendedora individual, tenho CNPJ, e agora botar o meu trabalho pra funcionar, essa é a parte mais difícil, porque eu tenho que esperar a visita da fiscalização pra verificar se o meu ponto está correto, se essa atividade pode ser feita, se essa, ai tem a vigilância sanitária, todo esse aparato burocrático, tudo isso leva anos pra eu fazer o meu MEI rodar, então o difícil não é eu virar um MEI, o MEI é o mais fácil, percebe? A parte federal que é você vai se tornar microempreendedor, essa ela roda, mas quando ele termina agora e sai com o CNPJ, como que eu faço pra isso funcionar? Porque eu vou na prefeitura, peço autorização pro meu negocio funcionar, espero a fiscalização, vejo se está tudo correto, isso demora anos, não é uma coisa

que acontece, igual eu estava conversando com uma pessoa que faz bolo, docinho, não é uma coisa que acontece como o meu docinho, eu quando eu virei MEI eu falei, ai acabou, não, agora que começou a dor de cabeça, porque eu fui lá na prefeitura pedir pra fiscalizar, eles vieram, mas fizeram o rol de exigências impraticáveis, mas eu comecei a fazer, cumprir, ai eu chamei de novo, ai eles vieram, fizeram outro rol de exigências que não eram mais as mesmas, ai eles começaram a implicar com o meu produto, ai eu chamei a vigilância sanitária, eles vieram, mas disseram que eu tenho que registrar o meu produto não sei aonde, daí eles começam, e já se tem mais de 3 anos, eu estou passando fome, entende? Como fica complicado. - Personagem 2: Sim, ai fazer informal ela ficava mais fácil. - Personagem 1: Sim, o CNPJ é um formal que não roda, a pré-economia ela continua falida, economicamente ela não está na cadeia produtiva, ela não consegue se inserir. - Personagem 2: Porque a burocracia pra se tornar, isso é um grande problema. - Personagem 1: O México tem a política pública, o México tem, e o discurso do trabalhador já é diferente do nosso, ele fala: Eu? Me formalizar? Não vou não, sabe por que? A senhora já fez as contas? Eu vou pagar uma taxa absurda pra me formalizar, eu pago 80 pesos por exemplo pra ter o meu primeiro registro, não é tanta coisa, mas depois eu começo a pagar 500 pesos, e ai tem um problema sério que é o da corrupção, então pra eu colocar o meu negócio aqui eu tenho que pagar uma taxa pro fiscal, ai eu peço autorização pra prefeitura, até eu conseguir, se eu conseguir, sai com aquele papelzinho, ai fiscal fala: agora fala com fulano de tal, o fulano de tal que vai fazer a regulação. - Personagem 2: Ai entra em uma corrente. - Personagem 1: Então assim, a nossa política aqui, até você chegar no MEI, ela roda, o difícil é você fazer o MEI se tornar efetivo. - Personagem 2: Entendi. - Personagem 1: Entendeu? - Personagem 2: Sobre esse ponto da burocracia, a gente também tem aqui um comitê de desburocratização, e chama que são pessoas técnicos e empresários que participam também, que fazem sugestões de políticas públicas pra desburocratizar a abertura de empresas, para desburocratizar a atividade empresarial, e trabalha inclusive junto com o SEBRAE, tem uma parceria com o SEBRAE, e atua no governo Municipal, Estadual e Federal, e o comitê de desburocratização formado por técnicos e empresários, faz sugestões aos três tipos, três esferas do governo, para diminuir a burocratização pra abertura de empresas, pra atividade empresarial como um todo, pra justamente tentar diminuir esses alvarás, essas burocracias nas aberturas de empresas, tudo isso que você ponderou, que realmente dificulta a legalização de uma empresa no dia-a-dia, da atividade industrial.

- Personagem 1: Eu acho o MEI um meio fantástico assim, é super tranquilo a gente chegar e fazer um MEI. - Personagem 2: O dia-a-dia depois da operação que fica enterrado. - Personagem 1: Então as pessoas falam assim, O governo não funciona, não, não é isso, tem alguma coisa no meio do caminho que não está funcionando, porque o MEI funciona, então se a gente for pensar só nesse recorte do MEI, vamos pensar nele, ele está rodando, e ele é bom, as pessoas gostam, quando chegam nele para os mais leigos, pronto sou MEI, consegui, então se a sua finalidade era ser MEI, ter o seu CNPJ e fazer o recolhimento do seu imposto pra você acessar a sua previdência, você chegou, mas entrar dentro da cadeia produtiva, que é aquilo que faz a motivação de tudo isso, pro cara pagar as suas contas, ele não roda, e ai a gente tem alguma coisa no meio do caminho que trava, então assim, eu tenho uma política pública e daqui pra frente eu tenho que ter uma outra pra fazer o gancho, pra amarrar isso daqui, você tem um comitê que está desburocratizando, está trabalhando nesse sentido, então eu tenho essa política pública, daqui pra frente como é que ela vai existir? Ontem mesmo eu vi isso em Atibaia, eu

estava lá, porque que eu vou ser MEI, eu estou pagando todo mês e o meu negócio não roda, não rende, não funciona, eu estou dando.

- Personagem 2: “Eu estou amarrado, antes eu produzia mais”.

- Personagem 1: É, é melhor eu ser avulso, vou pagar contribuinte avulso, entende? Mas não é isso que a gente quer, porque a gente quer o MEI dentro da cadeia produtiva, então a gente quer trazer o cara pra cá, mas quando ele chega aqui, falta esse gancho aqui pra puxar o cara.

- Personagem 2: Falta esse pedaço do quebra-cabeça.

- Personagem 1: É, mas a minha tese só vai até aqui, até as instituições, então o que é pulverizar, eu ouço e aí a gente vai tudo isso pra nota de rodapé, pra uma segunda etapa, mas é essa sensação que eu tenho, entendeu? Como pesquisadora é a sensação que a gente tira das pessoas né, essas percepções né, mas nossa foi super legal.

- Personagem 2: Valeu a nossa conversa? - Personagem 1: Muito, ô se valeu. - Personagem 2: Espero que a gente tenha colaborado. - Personagem 1: Que clareza e como você organiza as ideias de forma muito grande. - Personagem 2: Ah imagina, eu não, eu acho que foram as suas perguntas que foram me ajudando, porque como você fez um roteiro bem didático, acho que eu fui tentando seguir e responder o que você perguntou, espero que a gente tenha colaborado. Você esperou tanto pra a gente ter esse dialogo. - Personagem 1: Nossa foi ótimo, muito legal, muito bom mesmo, super obrigada, tem alguma coisa que eu não tenha colocado no roteiro, que você gostaria de falar? Tipo, ah você poderia ter falado isso e não falou nada.

- Personagem 2: Não, eu acho que como eu te comentei, como você falou que você limitou, que você foi obrigada a chegar em 2014, eu acho que algumas coisas que estão pra frente né, que a grande mudança na relação de emprego depois de 70 anos de CLT, ela veio com a reforma de 2017, com êxito social, com a regulamentação da terceirização que foi no começo de 2017, então algumas alterações vieram depois de 2014, então você vai colocar isso de uma outra no seu rodapé, e porque foi assim, um grande marco.

- Personagem 1: Sabe o que eu gostaria de perguntar? A gente teve toda essa transformação, por que o meu período é justamente quando chegou no governo Dilma, 2014, daqui pra frente a gente tem que estudar isso tudo com uma visão assim, diferenciada, por conta de todo esse processo das pessoas, houve golpe, não houve golpe, todo esse cenário político que a gente tem que alinhar as políticas de novo, então acabou que eu fechei em 2014, senão a gente entrava por vários viés né, mas se a gente teve o êxito social das domésticas, e a gente teve o MEI que está, que no meu ponto de vista se a finalidade era até chegar MEI, está rodando bem, mas ele não entra na cadeira produtiva, mas ele chega a MEI, como que a Fiesp trabalha isso pro passado, então reorganiza a minha ideia, há estudo de vocês documentados até chegar onde a gente já está? por exemplo no êxito social pros informais, nos comitês de desburocratização que se insere dentro desse período, o que que vocês possuem de documento, de debate que eu possa aproveitar pra falar “olha, de 2014 o processo mudou, mas até 2014 os pontos fortes de trabalho da Fiesp nesse trabalho, nesse tema era isso, a gente tem essa emendas, a gente trabalhou assim, por que que o êxito social foi tão aceito pra informalidade? Algum estudo anterior deve ter, a Fiesp deve ter tido, alguma intervenção, entendeu? Porque assim, se eu não posso pegar o futuro de 2014 pra frente, até chegar onde a gente está, um futuro abstrato, mas a Fiesp teve uma atuação muito forte, muito importante nesse passado, nesse recorte temporal, entendeu? - Personagem 2: E começou quando? De 2005 e 2014? - Personagem 1: É, de 2005, eu coloco 2005 por conta até das políticas ativas, por exemplo o MEI, toda vem essa parte das microempresas, que teve uma valorização enorme nesse período de microempreendedorismo,

de formalização, então vários bens, serviços, sempre no discurso de formalizar, formalizar, até chegar e alguém falar, poxa, o êxito social pros informais, esses debates foram sendo construídos de alguma forma.- Personagem 2: É, foram, porque já tinha departamento da micro e pequena empresa, já tinha debates sobre isso em relação ao departamento de responsabilidade social, que era da gestão anterior, porque 2014 a gente teve muita discussão sobre isso, talvez departamento de responsabilidade social, cunho social, que também discutiu o trabalho descente, aonde mais a gente pode buscar isso, no IRS (Instituto Roberto Simonsen) que faz os nossos estudos talvez tenha algum material de estudo, o comitê de desburocratização é mais recente, mas já dentro do dempe, que é o departamento da micro e pequena empresa já tinha estudos sobre isso, porque dentro do dempe nasceu o núcleo de desburocratização pra focar mais nisso, mas já existia discussões dentro do dempe, de desburocratizar, e também nos conselhos, no cunho social, naquele departamento de responsabilidade social. A gente podia levantar pra ver se tinha algumas anotações, a gente vai dar uma olhada nessas pesquisas do DPCOM de trabalho informal.- Personagem 1: Seria muito legal e muito importante, sabe por que? Porque daí a gente colocava, porque a Fiesp é um tempenque, ela pensa, pensa dentro dessa contexto, mas aquele pensar construtivo de produzir mesmo o seu pensamento, a sua linha de trabalho, desde já da sua criação, não deixa de, aliás, nunca deixou de estar nesse cenário, o que eu gostaria de desvincular? Essa possibilidade de pensar, um trabalho é um trabalho aqui da Fiesp como instituição, como se o êxito social tivesse acontecido agora, então assim, aconteceu agora de 2014 para cá, então aconteceu agora, então a gente mudou o cenário político, então foi por isso que aconteceu, e na verdade não foi, foi um trabalho construído...- Personagem 2: Que a gente já vinha construindo, vamos fazer essa pesquisa interna com esses departamentos que eu te falei, todas essas áreas que trabalharam um trabalho descente, responsabilidade social, informalidade, tudo que a gente tem desse passado que ele está se referindo, aí a gente te dá um retorno, me dá uns dias, uma semana pra a gente fazer essa pesquisa interna, porque a gente não estava, mas a gente tem como ver. Personagem 1: Ah, muito obrigado, porque pra a gente não cair na armadilha de que agora todo esse trabalho que está acontecendo, é fruto do que aconteceu agora, mas não é verdade, é fruto do que ela vem fazendo a muito tempo como pensadora, como um ator social que constrói a muito tempo.

**APÊNDICE F – ENTREVISTA COM A
UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES – UGT (SP)**

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Assunto: Informalidade no trabalho, políticas de formalização e processos de inclusão: (uma análise institucional discursiva): relação das políticas ativas de emprego (políticas de geração de emprego, trabalho e renda), com enfoque nos programas de microcrédito produtivo, na construção e caracterização do Estado do Bem Estar Social no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. Mercado de trabalho e informalidade. Para a realização desta pesquisa, foram selecionadas instituições que participam dos debates sobre o trabalho decente no Brasil, e colaboram nos processos de formulação de políticas públicas. São consideradas atores sociais centrais, tanto pelo atuação, quanto pela história de engajamento em temas relevantes no país.

Representante institucional: Ricardo Patah.

Endereço:: R. Aguiar de Barros, 144 - Bela Vista, São Paulo - SP, 01316-020. Telefone: (11) 2111-7300.

Data da solicitação: 01/03/2018

Data de realização da entrevista: 04/04/2018

- 1 - Como a instituição atua quando o tema é direitos do trabalho e informalidade (setor econômico e trabalhador informal)?
- 2 - Que direitos os informais necessitam e, quais eles reivindicam?
- 3 - Sem um processo de formalização é possível direitos sociais ao trabalhador informal no Brasil?
- 4 - A Instituição tem algum plano/projeto que contemple o tema setor informal? Por exemplo: impedir que o trabalhador formal passe para o setor informal?
- 5 - A Instituição tem algum tipo de interlocução com o governo para tratar do tema setor informal?
- 6 - A Instituição tem algum projeto de capacitação/treinamento profissional para a categoria de base? Como esses projetos se articulam com a questão da informalidade?

- 7 - O que significa a formalização do emprego para o trabalhador brasileiro? E, para o país?
- 8 - Qual a visão da Instituição diante da informalidade do emprego e; diante da quantidade e qualidade de trabalho decente no país?
- 9 - No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, que agenda a Instituição sugere no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade?
- 10 - Como a Instituição vê a recente reforma trabalhista? Vocês participaram da reforma, foram convidados a opinar?
- 11 - Com a nova reforma trabalhista, é possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país?
- 12 - A Instituição tem alguma sugestão para melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país?
- 13 - A Instituição participa de algum projeto do governo que abarque a questão do setor informal?

Pessoa A (Eliete) : Apresentação da pesquisa. Explicação da entrevista, e do questionário previamente enviado. O entrevistado vai acompanhando o questionário, e lentamente respondendo às perguntas. Não se preocupa com a ordem sugerida; siga o raciocínio dele.

Pessoa B (Ricardo Patah): Primeiro, até agradeço a oportunidade de dialogar sobre temas tão voltados pra nós, e o professor Moisés é um professor que eu tenho muito respeito pela qualidade e capacidade dele, e um homem apaixonado pelo mundo acadêmico. A UGT tem 10 anos, e uns dos princípios basilares que nós introduzimos, vamos diferenciar, foi exatamente na representação daqueles trabalhadores ou trabalhadores que estão fora do guarda-chuva, que tem uma informalidade, que são muitas, porque a estrutura sindical brasileira está formatada pra receber, trabalhar, representar apenas aqueles trabalhadores ou trabalhadoras que estão no âmbito da CLT, e como a UGT tem uma experiência por conta do seu sindicato filiados entre eles, os comerciários, de que existe uma informalidade muito grande em alguns setores, no caso do comércio, da construção, existem em todos, mas em especial nesses que eu citei, tem um número muito elevado, e aí nós começamos inicialmente a buscar, formatar, introdução dessas pessoas que estavam a margem ao meu ver da cidadania, fizemos um trabalho importante com o ministério do trabalho e previdência, em todos os shoppings centers, onde os auditores, que eram um mutirão, eles foram em um domingo, ao nosso pedido e detectaram mais de 1.100

peças nos shoppings de São Paulo trabalhando sem registro nenhum, então nós subsidiamos os poderes públicos, no sentido de que a situação da informalidade estava se agravando, e que não existia nenhuma política no sentido de minimizar, isso to comentando em momentos onde não havia um desemprego tão elevado como nos dias de hoje, isso mostra a nossa preocupação em desenvolver trabalho no sentido da inclusão social, também no governo Lula ou no próprio governo Dilma, em várias oportunidades nós sugerimos, foi em um momento de crise que o país enfrentou no mento de crise em 2008, no governo Lula, implementado em todos os empréstimos de bancos oficiais ou do BNDS, que fossem tido como contrapartida não só a manutenção do emprego, mas a verificação se a empresa que receberia os recursos, por vários motivos, se não tinha nenhum trabalhador na informalidade, ou seja, a nossa preocupação sempre foi, desde que nós nascemos a 10 anos, buscar alternativas efetivas para que pudéssemos diminuir esse problema que na realidade ele é muito mais profundo em algumas atividades como eu citei, comércio, construção, padarias, onde tem uma quantidade muito grande de empresas, muitas vezes com poucos funcionários, e uma dificuldade enorme no âmbito sindical da percepção da localização, pra ter uma ideia da dimensão dos comerciários de São Paulo, nós representamos por volta de 500.000 pessoas que trabalham em 140.000 postos, pontos de comércio, 140.00 mil, tem grandes empresas multinacionais como IBM, Walmart, Carrefour, Cassino , e lojas enormes nacionais como Riachuelo, Pernambucano, Marisa, Magazine Luiza, mas ao mesmo tempo temos milhares dessas empresas que tem 1, 2 ou 3 funcionários, e muitas vezes infelizmente na informalidade ou na informalidade parcial, quando é informalidade parcial o sindicato tem até mais condições de ajudar, porque nós tendo acesso a folha de pagamento de algumas empresas, a gente percebe que elas pagam o piso da categoria por dentro, e pagam comissões por fora, o que é grave do mesmo jeito, e é uma tradição infelizmente, do nosso país, nas áreas que eu explicitar. Recentemente nós tivemos a aprovação de uma lei, que é a tal da reforma trabalhista, como é chamada, sancionada em novembro do ano passado, e que já está em vigor, com o intuito na criação dessa nova legislação, criar, gerar trabalhos descentes, e nós alertamos que a mudança que estava sendo preconizada pelo Rogério Marinho, que é o relator do projeto encaminhado para o executivo, e esse projeto teve sim um debate com o mundo sindical e com a centrais e com a UGT, que era 7, 8 itens e passaram pra mais de 120 itens, e que também nessa nova legislação, com uma certeza clara, o interesse é diminuir a capacidade do movimento sindical fazer o seu trabalho, ou mesmo acabar com ele, e nesse momento da implementação da legislação nesses 4 meses da GEAP esse ano, nós estamos em abril, demonstrou que a situação ficou pior, já tínhamos uma informalidade que estávamos tratando com algumas políticas, como de capacitação, de formação, ou até de empreendedorismo, uma série de ações de forma conjunta com uma séries de áreas do governo, nesse sentido de transformar a pessoa em um cidadão, essa reforme conforme vários artigos de vários jornais de São Paulo, demonstram que essa reforma gerou mais informalidade, mais atividade precária, mais discriminação, distante do mantra que sempre repetíamos, que era sempre trabalho descente, trabalho descente, formalização, capacitação, então tejo com muita indignação que esse governo realmente vai deixar um legado da destruição da legislação trabalhista brasileira, um legado da destruição do movimento sindical do nosso país, movimento sindical esse fortalecido, que conseguiu com certeza ser um dos fatores principais na época da ditadura, pra terminar e readquirir a nossa tão cara liberdade, movimento sindical que lutou muito pra acabar com a inflação, onde em um mês a inflação chegou a 84%, onde um salário que valia 1.000 reais no dia primeiro, valia 160 no dia 30, ou o movimento sindical que ajudou

a criar a política do salário mínimo, movimento sindical que sempre esteve presente na inserção de políticas sociais do nosso país, então vejo com muita preocupação, um governo que tem um presidente sentenciado mais de 2 vezes, e que foi absorvido pelo congresso nacional, a base das imendas legislativas nos deixa preocupado, em todos os temas, macroeconômico, geopolítico, mas em um tema que você aborda que tem uma repercussão negativa da introdução dessa legislação atual, que é a ampliação da informalidade no nosso país.

Pessoa A: Muito bom, Ricardo, quando você fala que vocês trabalharam naquela política pública dos empréstimos pras grandes empresas no sentido de breçar, então assim, você está mantendo assuntos informais, então vai ter um pouco mais de restrição aí, você tem isso por escrito, você fez algum projeto, conseguiu registrar isso daí?

Pessoa B: Na realidade, nós fizemos uma série de ações, e não me recordo se houve uma formalização, mas muitas matérias da época que saíram, um caso emblemático que saiu que nos fez pensar muito nos recursos públicos, foi da Embraer, que assim que recebeu os recursos, demitiu 4.000 pessoas, e com certeza absoluta, no caso da Embraer, não se trata da informalidade, mas muitas empresas que vão as portas dos bancos para empréstimos ou para capital e giro ou para investimentos, tem com certeza absoluta, dentro dos seus quadros, trabalhadores na informalidade, então a nossa ideia depois de um exemplo concreto no quesito da contrapartida não sendo compreendida que seria a manutenção do emprego, nós e então sugerimos ao governo da época, o Lula, que fizesse dessa maneira, e assim foi feito, todas as empresas elas tinham basicamente a necessidade quase de uma aprovação sindical, muita próxima porque foi uma proposta da UGT, a questão do crédito consignado, que ao meu ver foi uma das questões importantes do governo Lula, dando oportunidade aos trabalhadores buscarem créditos com valores bastante acessíveis, porque os bancos que foi uma outra campanha que a UGT fez de uma forma muito intensa, foi contra os juros dos cartões de crédito, e dos cheques especiais, que eram 600, 700, 800% ao ano, era um verdadeiro acinte, e o crédito consignado constituído dessa maneira, é bom lembrar que esse tema dos bancos que ao nosso pedido tinha a contrapartida, foi a crise de 2008, crise mundial, criada lá pela quebra dos bancos dos Estados Unidos, por venda de títulos podres imobiliários, e o governo acertadamente, no Brasil, resolveu abrir as portas dos bancos para que não tivesse um desdobramento da mesma forma que houve em alguns países, e o Brasil foi o último país a sair da crise e o primeiro a sair dela, graças a essa política que tinha uma possibilidade fundamental de alimentar a área empresarial pra manter o emprego ou recursos dos bancos oficiais.

Pessoa A: Em relação as políticas públicas que a gente tá moldando hoje no Brasil, pra tentar segurar um pouco essa informalidade, o que você acha que pode ser pensado pra melhorar aquilo que a gente já tem? Dentro de um contexto de UGT, de central.

Pessoa B: Na realidade esse governo não se preocupou muito com políticas públicas voltadas a inclusão social, ao trabalho descente, o Governo focou na questão econômica, que de uma certa forma, também não é ruim pro Brasil, porque conseguiram efetivamente reduzir a inflação, chegando a 1,70, 1,60 ao ano, que é um dos índices menores que o Brasil em toda a sua história conseguiu contemplar, e da mesma forma os juros da taxa Selic, que também está em um patamar bastante razoável, imaginava possivelmente o governo que com essa questão econômica seria o suficiente para a geração de emprego, trabalho descente, nunca foi dito contra a informalidade, isso o governo nunca falou, governos anteriores sim, o governo Lula, o próprio governo Dilma, focou muito a sua atividade na questão da inclusão, da não discriminação, e assim por diante. Esse focou muito na questão econômica através do Ministro Meirelles, e ao

meu ver, ele pode ter o seu crédito também, não a dúvida. Mas mais ocorreu situação desse tipo de diminuição da inflação, redução da taxa de juros, mais por conta da quantidade de desemprego, que chegou a 14 milhões, que um consumo basicamente quase que inexistente que forçou o próprio mercado a se solucionar com diminuição das suas taxas, então não existe desse governo nenhuma política pública voltada para qualquer atividade que favoreça a inclusão social, tanto é que a reforma trabalhista, que eu disse anteriormente, ela que tinha essa pretensão de gerar emprego, não gerou, e ampliou muito a informalidade, segundo a Folha de São Paulo de um mês atrás, e além disso, a própria Folha diz, também, que essa geração da informalidade, ampliou o déficit previdenciário, quando um governo só tem uma percepção, que na verdade é contemplar o mercado, contemplar os empresários, ele comete equívocos sem tamanho, porque traz na realidade uma insatisfação muito grande dos trabalhadores que não conseguem alcançar um emprego, e quando consegue, ele é um marginal, porque é um emprego fora dos padrões celetistas anteriores.

Pessoa A: E a UGT, na história de UGT, ela teve uma bandeira assim que você hoje, dentro dessa história, você pode identificar como sendo uma bandeira pra combater a informalidade?

Pessoa B: Não há dúvida, mas a informalidade, ela na realidade tem várias características de combate-la, são características e necessidades que são a longo prazo, uma delas é a educação, o Brasil tem um déficit extraordinário de educação, o índice que mensura educação, saúde e segurança que é o IDH, ele nos coloca em octogésimo segundo, em octogésimo terceiro lugar, um país rico do ponto de vista que a economia que é a sétima, oitava, chegou a quinta, tem uma desproporção muito grande, com um papel social a ser desenvolvido, e não há dúvida que a questão da informalidade é um dos itens que tem que ser prioritários pra qualquer governo que tem deseje tem o mínimo de democracia participativa, e não é o caso do governo atual, como disse, teve o foco exclusivo em um atendimento pontual do mercado internacional, mercado nacional e em especial dos nossos empresários, que por conta dos juros que pagam em banco, ou por conta da inflação que corroe realmente pra todos, mais para o trabalhador até, o único benefício social que alcançamos foi a inflação baixa, que é um dos inimigos mortais do emprego, do trabalho descente.

Pessoa A: Dentre as propostas que vocês apresentaram, reforme da previdência, reforma trabalhista, desde que a UGT foi criada, 2007 né, vocês vem trabalhando essas propostas, e aproveitando as janelas de oportunidade pra debate, vocês são convidados pra participar dessas janelas de oportunidade ou vocês são obrigados a forçar uma janela de oportunidade, e você tem isso escrito, formalizado pra a gente?

Pessoa B: Temos, na realidade a UGT, desde 2010 defende as reformas, mas em 2015, no ultimo Congresso, foi um Congresso baseado exclusivamente nas reformas, as reformas de o Brasil necessita, dentre elas nós destacamos a reforme do estado, que ela é fundamental, existe um ativismo do judiciário muito grande e prejudicial, o tamanho do nosso estado no que tange a Câmara do Deputado, Senado, sem a necessidade de ter 3 Senadores, ou 2 como era antes da Ditadura, são o suficiente. O papel na realidade no estado, esse papel ele sendo debatido, discutido, reformado, com certeza faria um arejamento e nos daria mais capacidade de cuidar das finanças, da economia sem a vulnerabilidade extraordinária que temos para a corrupção, essa corrupção apresentada nos últimos anos, com certeza acabou com milhares de bancos escolares, acabou com milhares de equipamentos da saúde, acabou com a cidadania do nosso país, além disso a reforma tributária, uma política industrial, a própria reforma trabalhista ou reforme previdenciária, a UGT defende alguns aprimoramentos, mas não da forma que foi feito

na trabalhista e nem da forma que estava sendo feita na previdenciária, no que tange a previdência, nós somos amplamente favoráveis a equidade, somos amplamente favoráveis que o Brasil tenha condições de tratar todos os brasileiros da mesma forma, não podemos ser de primeira, segunda, terceira, todos. Levamos propostas de uma gestão compartilhada na previdência, de uma transparência ampliada, porque esse déficit que apresenta é uma “caixa preta”, e o déficit é muito mais na área dos setores públicos, do que na área privada, porque com certeza na pública não existe, e por conta disso a sociedade inteira paga por uma ausência de gestão capaz de fazer com que a previdência já pela sua estrutura tenha condições de ter superado, assim como tinha pouco tempo atrás, a crise com esse “mundarel” de desemprego que nós temos, é que trouxe situações difíceis, e os valores utilizados da previdência para outras, como a transamazônica, usaram todo o dinheiro da previdência para outras finalidades, então é fundamental que tenhamos reforma, e a UGT tem formalizado, nós temos um caderno de reformas, depois podemos mostrar pra você, um caderno de resoluções do ultimo congresso, também mostra de forma muito mais clara essa intenção de como presidente da UGT, eu tenho expressado da necessidade do Brasil realmente quebrar paradigmas, e até digo, nós estamos em um ano de eleição, um ano importantíssimo, a arma do trabalhador é o voto, nós somos a grande maioria, nós somos milhões, e muitas vezes nós votamos nessas minorias, ou empresarias, ou de outros setores, setor da pala, que tem com certeza absoluta, uma compreensão diferente e faz com esse congresso o pior do Brasil até hoje, que simplesmente passa um trator nos direitos dos trabalhadores, no movimento sindical e em outras questões, então nós temos formalizado e formatado para todas as reformas, mas em especial na questão trabalhista, na questão previdenciária, temos a nossa ótica, porque também estamos vivendo um momento, estamos na quarta revolução industrial, nós estamos vivendo um momento onde a inteligência artificial esta sendo colocada de uma forma muito mais rápida, a 20 anos atrás foi introduzido a leitura ótica, só as grandes empresas, mercados multinacionais que tinham, hoje até na sua casa as pessoas tem a leitura ótica, uma coisa simples, como o caixa sem caixa, que daqui a pouco vai ser implementado, tem lojas como a casa do Amazon que não tem um funcionário, não existe funcionário, então nós temos que estar buscando o emprego do futuro, porque todas essas atuações, com um desemprego enorme, e cada vez mais a tecnologia avançando, daqui a pouco as empresas não vão ter pra quem vender, porque maquina não compra, o ser humano daqui a pouco não tem, e nós temos propostas e projetos, e esse ano, ano de eleição como disse, eu tenho criado um conceito de quem deve ser eleito, tem que ser uma pessoa, ou governador, ou presidente, homem ou mulher que esteja longe da corrupção, que não tenha nenhum indício de que em algum momento mexeu com algum recurso que não era dele, tem que ter a capacidade de gestão, porque não adianta a gente pegar o bom samaritano e que não tenha condições de compreensão de como gerir um país que tem trilhões de receitas e trilhões também de despesas, e que tenha na realidade uma percepção da necessidade da sociedade e do povo, que goste do cheiro do povo, então são essas características que nós estamos desenvolvendo e colocando a UGT como protagonista, nas eleições que se avizinham, tanto com candidatos no Brasil nós temos vários como deputados, que é importante que nós tenhamos no congresso uma representação de pessoas que tenham a visão social e a compreensão de um crescimento de um país no quesito da inclusão, da cidadania, do tema da diminuição da informalidade, da não discriminação, então nós teremos com certeza absoluta no ano de 2018 uma possibilidade concreta de fazer mudanças em nosso país. Pessoa A: Você fala bem Ricardo. Ricardo, pra mim eu já to satisfeita, mas tem mais alguma coisa que você gostaria de acrescentar? Pessoa B:

Apenas de valorizar o trabalho que você tá desenvolvendo, valorizar o mundo acadêmico é importante, a UGT desde que nasceu tem tentado se relacionar com as universidades, nós fizemos um trabalho com 100 anos de sindicalismo, logo no começo da UGT, fizemos na FAAP, foi um belíssimo seminário, temos um instituto de vários estudos, que é linkado com a própria Universidade de Brasília, inclusive com o próprio professor Moisés, nós temos a vocação política, a expertise do dia a dia, mas é fundamental que nós tenhamos subsídios que possa se tornar realidade, pra nós abraçarmos algumas bandeiras, a bandeira da cidadania, o fim da informalidade, a inclusão social, você no comércio por exemplo, aqui em São Paulo, nós temos uma discriminação social odiosa, diz que n Brasil não tem, mas tem sim, e nós somos obrigados inclusive na conversão coletiva a colocar uma cota de afrodescendentes no comércio, porque você vai nas lojas de shoppings centers, você não encontra negro trabalhando, quando tem é a Tais Araujo, são aquelas atrizes, então o Brasil precisa passar por um patamar de respeito as pessoas, e pra isso com certeza absoluta é o voto. Eu tenho pregado a todos os nossos filiados, que nessa época da eleição, já vai buscando alternativas de quem serão os nossos candidatos, e não deixar pra ultima hora e pegar “papelzinho” perto da colégio eleitoral pra votar em nem sabe quem. E até interessante, nós vamos esse mês de abril de 2018, lançar com o engenheiro Mario Mello, um aplicativo que a UGT está sendo parceira, no sentido que você vai acompanhar quem você votou, dentro desse aplicativo vai ter as teses da UGT, e você vai acompanhar o seu candidato, que você votou, então se ele tiver projeto totalmente contrario ao que você pensa, você vai ter como inclusive se comunicar com ele, é o inicio de nós buscarmos inclusive, que é interessante o voto misto, que tem uma mudança como disse anteriormente, o voto distrital misto, que nós tenhamos ai a condição de uma reforma política que possa consagrar o povo brasileiro, e com certeza um dos temas mais relevantes e que nós temos que detectar nos candidatos, ou a presidente, ou a governador, deputado, senadores, que tenham essa vocação da valorização da educação, é só a educação que vai transformar o nosso país, pra muitas a educação não interessa, porque com certeza vai ter pessoas que vão acender na vida com a informação, com a capacidade de compreensão, e esse tema que a UGT defende muito, educação, capacitação e cidadania.

APÊNDICE G – ENTREVISTA COM COORDENAÇÃO-GERAL DE EMPREGO E RENDA

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Assunto: Informalidade no trabalho, políticas de formalização e processos de inclusão: (uma análise institucional discursiva): relação das políticas ativas de emprego (políticas de geração de emprego, trabalho e renda), com enfoque nos programas de microcrédito produtivo, na construção e caracterização do Estado do Bem Estar Social no Brasil e no México, no período de 2005 a 2014. Mercado de trabalho e informalidade. Para a realização desta pesquisa, foram selecionadas instituições que participam dos debates sobre o trabalho decente no Brasil, e colaboram nos processos de formulação de políticas públicas. São consideradas atores sociais centrais, tanto pela atuação, quanto pela história de engajamento em temas relevantes no país.

Representante institucional: Dra. Lucilene Estevam Santana – Coordenadora Geral de Emprego e Renda

Endereço: Ministério da Economia - Bloco F, Brasília – DF. (61) 2031-6000

Data da solicitação: 01/03/2018

Data de realização da entrevista: 08/04/2018

- 1 - Como a instituição atua quando o tema é direitos do trabalho e informalidade (setor econômico e trabalhador informal)?
- 2 - Que direitos os informais necessitam e, quais eles reivindicam?
- 3 - Sem um processo de formalização é possível direitos sociais ao trabalhador informal no Brasil?
- 4 - A Instituição tem algum plano/projeto que contemple o tema setor informal? Por exemplo: impedir que o trabalhador formal passe para o setor informal?
- 5 - A Instituição tem algum tipo de interlocução com o governo para tratar do tema setor informal?
- 6 - A Instituição tem algum projeto de capacitação/treinamento profissional para a categoria de base? Como esses projetos se articulam com a questão da informalidade?
- 7 - O que significa a formalização do emprego para o trabalhador brasileiro? E, para o país?
- 8 - Qual a visão da Instituição diante da informalidade do emprego e; diante da quantidade e qualidade de trabalho decente no país?
- 9 - No campo de decisões legislativas e de políticas públicas, que agenda a Instituição sugere no sentido de fortalecer os esforços do Estado na redução da informalidade?
- 10 - Como a Instituição vê a recente reforma trabalhista? Vocês participaram da reforma, foram convidados a opinar?
- 11 - Com a nova reforma trabalhista, é possível pensar em diminuição das taxas de informalidade no país?
- 12 - A Instituição tem alguma sugestão para melhorar o desenho e a operacionalidade das políticas públicas a fim de reduzir as taxas de informalidade no país?
- 13 - A Instituição participa de algum projeto do governo que abarque a questão do setor informal?

Pessoa A (Dra. Lucilene Estevam Santana)

Pessoa B (Eliete) Apresentação da pesquisa. Conversamos sobre as perguntas preparadas para a entrevista. De forma muito tranquila, ela começou a falar sobre o programa, e poucas vezes precisei interromper. Iniciou com a trajetória dos programas de emprego e renda.

Pessoa A (Dra Lucilene) já as havia lido Eu vou lá na origem do projeto. Para ajudar, quando o PROGER surgiu, a ideia do PROGER que naquele momento não existia, hoje tem muito, mas naquele momento, não existiam recursos para financiamento dos pequenos empreendimentos. Então quando o FAT foi criado em 88, as arrecadações do PIS/PASEP com constituir um fundo, 40% dos recursos foram para o BNDS.

Mais naquele momento, não se tinha um foco no financiamento dos pequenos empreendimentos ou numa porta de saída para a informalidade. Então o PROGER naquele momento surgiu para isso, para se estruturar uma destinação de recursos para financiamentos de crédito produtivo, para pequenos empreendimentos inclusive aqueles do setor informal isso lá em 95.

Então naquele momento o PROGER surgiu com essa finalidade. E vários programas surgiram a partir desse arcabouço do PROGER. PROGER rural por exemplo que hoje é o PRONAM . Hoje não existe mais, mas temos o PRONAM. E até o próprio PRONAF as primeiras alocações de recursos no PRONAF foram oriundas das aplicações do FAT no projeto. Então o PROGER surgiu com esse programa para financiar os pequenos empreendimentos no momento em que não se tinha linhas de financiamento assim mais atrativas com os subsídios, com taxas de juros mais favorecidas para financiar o investimento nesses pequenos empreendimentos. E assim o PROGER evoluiu tanto que hoje ele é um programa complementar. Hoje o BNDS já dispõe de linhas de financiamento para esses pequenos empreendimentos em outros bancos, temos outras fontes, mas naquele momento não se tinha. Então hoje o PROGER é mais o programa principal, é um programa de bolsas complementarmente e ele atua de forma complementar, com menor volume de recursos. Agora minha percepção pessoal é que a gente costuma brincar que a percepção do meu CPF né, qual era a grande dificuldade de lincar o PNPO com essa questão de estratégia de saída da informalidade. De fato a origem do PNPO surgiu mais como uma ação de se tentar definir fontes de recursos para o microcrédito. E não só fonte de recursos por que já tinha recurso de exigibilidade bancários essa lei de depósitos a vista a lei 10.365 eu tenho que confirmar o número para você, mas tenho ali depois eu te passo. Mas as instituições com os ciclos de microcrédito elas não tinham uma fonte de recursos para elas por que exigibilidade era só para as instituições reguladas pelo Banco Central. O PROGER tinha na época uma ilha chamada FAT empreendedor popular. Essa linha faz um pedido popular se você olhar as bases operacionais dela ela é muito próxima do modelo do microcrédito inclusive se permitia financiar. Você não sabe onde né para que essas pequenas instituições pudessem operar. Só pelo risco das OSCIPS. Elas não tinham acesso as OSCIPS mais estruturadas que tinham acesso a esse recurso. Então em 2005 o PNMPO surgiu como uma tentativa por uma demanda principalmente das OSCIPS de microcrédito, surgiu com uma tentativa de estruturar um arcabouço legal para garantir o acesso dessas instituições a Fundos e a outras ações de desenvolvimento institucional o PDI. Então o PNMPO Surgiu como isso, ele não surgiu de fato como uma estratégia de tentar a redução da informalidade, formalização do público, mas sim

com a estratégia de se ter um marco regulatório que garantisse apoio às instituições de microcrédito. Então o principal objetivo era garantir recursos para o microcrédito produtivo orientado. Se você pegar a lei número 11.110 ela deixa isso até para garantir recursos para o microcrédito e não necessariamente o acesso ou a uma estratégia de combate à informalidade. Isso estaria embutido no arcabouço do programa, se você garantir um ambiente mais favorável para as instituições de microcrédito, mais regular, automaticamente você conseguiria ver o alcance que você teria a esse público que está na informalidade. Mas assim que eu percebi essa pesquisa no meu CPF é que na prática isso aconteceu.

As pequenas instituições elas não tiveram acesso como elas almejavam. Foi uma demanda capitaneado na época pelo ex-presidente ele chegou a ser até coordenador do programa que o Almir Almir Pereira que já faleceu mas é uma figura bem marcante no processo operacional do microcrédito no País. Ele chegou a ser coordenador do programa mas na prática esse acesso mais favorecido dessas pequenas instituições não aconteceu. Por um tempo. Foram feitos programas de fomento ao desenvolvimento institucional. Mas também as ações foram interrompidas e em 2017

nós publicamos uma medida provisória reformulando esse marco regulatório do PNPO. Agora o que se percebe. Nós temos o MEI o MEI 82000. O MEI está dentro do público do PNPO e só. Então assim o ideal seria você trabalhar PNMPO, trabalhar o microcrédito como uma estratégia de formalização desse público não simplesmente para formalizar mas pra garantir acesso a proteção social que o MEI dá, uma pessoa na informalidade não tem acesso à proteção social que o MEI garante em termos de previdência social mesmo. Mas a gente pretende desenvolver ações nesse sentido agora a partir da reformulação da lei foi aprovada em março e a gente agora tem alguns encaminhamentos de fórum a gente está fechando o documento da ata para a próxima gestão. Agora o MEI é um programa de governo de estímulo à formalização mas para garantir a proteção social dessas pessoas que estão na informalidade.

Pessoa B: Tem um momento nessa trajetória que quando a gente chega no PNMPO aí surge o MEI um pouquinho a diante dá a impressão de que o MEI é como se ele estivesse sendo descolado de alguma coisa ali dentro aí pronto surgiu o MEI, a impressão que a gente tem é que ele seria mas não é nada vinculado.

Pessoa A:

É porque de fato trata-se o MEI muito na questão do microempreendedor individual. Mas o que um microempreendedor individual o que isso é proporciona? Você tem processos de contribuição diferenciado, tem um limite de processo de contribuição diferenciada, tem um limite de enquadramento, você só pode ser MEI se você faturar até 82 mil reais e o fato de você ser MEI garante uma série de proteção social mesmo.

Pessoa B: Que no PNMPO nada disso foi pensado.

Pessoa A: No PNMPO nada foi pensado porque quando o PNMPO nasceu foi para garantir recursos para o PNMPO. A gente modificou um pouco isso, a lei nova que foi publicada agora, por que ele nasceu com uma demanda dessas pequenas instituições de microcrédito na tentativa de que a gente precisa de recursos para operar. Tinha a lei 10.375 que garantia 2 por cento da exigibilidade bancária para as instituições reguladas pelo Banco Central. Mas o microcrédito tem uma história forte com as OCIPS de microcrédito, só que essas instituições tornam um recurso garantido para ela. Então naquele momento político fez-se uma demanda o governo topou e criou o programa de nacional de microcrédito.

Pessoa B:

programa não aparece como uma tentativa de garantir recursos para essas a instituição, está sempre focada na questão econômica.

Não sei se você percebeu isso, a questão do estatuto da Microempresa, eu estava olhando ela surge lá dentro do Plano Nacional de privatização 79 ai 83, o ministro da desestatização ele começa a trabalhar um projeto de lei para criar o Estatuto da Microempresa e cria isso em 84. Esse estatuto segue adiante. Acontece que eu também não consegui vincular essa história do estatuto à própria natureza do nascimento do PROGER porque depois há algo como se fosse uma ação mesmo que dentro de um contexto econômico que fosse como a gente encontrou agora o PNMPO. Então se você acessa essa trajetória essas trajetórias são velhas descoladas são todas descoladas.

Pessoa A: O PROGER nasceu também como uma forma de se viabilizar uma fonte de financiamento para os pequenos empreendimentos. Porque hoje eles não têm, hoje não naquele momento. Em 94 quando se tinha o Ibase Instituto Betinho, o Betinho era muito atuante naquela Ação da Cidadania Contra a Fome. Tem até uma avaliação antiga do projeto de avaliação do projeto feita pelo Ibase. Sim eu vou ver se tem um exemplar para te passar. Então naquele momento o ministro do Trabalho com um histórico no site do ministério, conta histórias, momento histórico mesmo, o Ministro era muito atuante no CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Então se percebeu que de fato tem seus 40 por cento do BNDS que por forma da constituição vai para o BNDS. Mas vai tudo para o BNDS financiando os pequenos empreendimentos. O BNDS começou a financiar os pequenos empreendimentos a partir da década de 2000. Nos anos 2000 começou a ter até um programa de crédito produtivo popular do BNDS que dá a primeira experiência de microcrédito já no final dos anos 2000 no início da década de 2000 começou em 99 e 2000 por aí o PCPP. Então foi a primeira experiência de microcrédito a partir da década dos anos 2000 o BNDS entrou muito nessa questão de financiamento pelos pequenos empreendimentos, mas naquele momento do projeto não tinha recursos focados nas linhas pequenos empreendimentos então o Proger nasceu ali. E mesmo hoje se você comparar as bases operacionais do PROGER com outras mesmo com as do BNDS. E qual a diferença? O PROGER é desenhado de acordo com as necessidades dos pequenos empreendimentos. Tanto que financia inclusive itens usados, as linhas do BNDS elas não financiam itens usados, tem todo esse esforço da indústria de aquisição de bens novos. Está correto, mas o diferencial qual o diferencial porque manter o PROGER mesmo com outras linhas de incentivo a pequenos empreendimentos? Por que o PROGER tinha esse diferencial. Ele financiava itens usados ele parte do pressuposto de um plano de negócio por exemplo, o BNDS financia muito por meio do cartão BNDS então para o gerente não se reforma a adaptação outros itens que as linhas normalmente de balcão dos bancos eles não financiam. Então o PROGER quando nasceu a gente precisava ter linhas de financiamento com uma taxa de juros barata para TJLP, era um recurso precioso, na nossa mente também ideias para as grandes empresas eram a TJLP o PROGER e as pequenas empresas a partir do PROGER, elas tiveram acesso a esse recurso de TJLP também TJLP mais um spread bancário que era o custo do banco para o financiamento desses pequenos empreendimentos e as linhas elas eram todas modeladas de fato para tentar favorecer o seu acesso a itens novos não depende de você mas vai trabalhar com pequena gráfica então esses materiais equipamentos e gráficas eles têm uma vida útil muito longa. Então tá a gente pode permitir financiamento de um item desse item até 10 anos de fabricação? Pode, isso baratearia o custo dos financiamentos e tínhamos linhas de

profissionais liberais na época também, hoje não está mais operando mais para consultórios médicos que eram equipamentos eram caros para os novos profissionais para eles estarem financiando seus equipamentos. Tivemos diversas linhas também para prestar socorro a momentos da economia né. Então o projeto era muito forte durante muito tempo. nessa linha é interessante porque a gente tem retorno dos agentes financeiros de beneficiários que às vezes tiveram um problema no repasse de recursos do banco o PROGER ficava indisponível. Era um programa tão marcante que às vezes a estava inativo então vou voltar daqui a três meses porque eu esperava contratar pelo PROGER. Tinha esse retorno do PROGER. Então no momento que ele foi criado não tinha financiamento dos pequenos empreendimentos. E a partir do PROGER outros grandes programas que se tornaram maiores do que o PROGER surgiram.

Pronaf surgiu com recursos do Proger. A gente já estava até lembrando do lançamento do Pronaf a História de outro ministério aqui foi com a aplicação do FAT ainda no ano de 1996. E o PROGER rural se tornou o Pronanfe.

Ao Pronaf. Também surgiu com a aplicação de recursos do PROGER e nós mantivemos o programa. Então o projeto sofreu seu papel e ainda tem espaço para o financiamento do PROGER. Porquê o projeto a gente costuma dizer que é um momento mágico porque você elabora proposta da linha . E você discute num conselho de políticas públicas que é o FAT. Então aí estão representantes de governo de empregadores e trabalhadores discutindo a modelagem de uma linha de financiamento.

Então é o processo que você pode criar mais crédito e disponibilizar ela na rede de agências ele é muito rápido. Então em momentos de crise econômica como aconteceu há dois anos nós conseguimos lançar a linha de crédito para achar um banco capital de giro que era só para captar e expressar que só boas empresas não tinham até um fôlego para as empresas naquele momento a gente conseguiu criar linhas de crédito no conselho, conseguiu disponibilizar ela estava disponível em dois meses.

Então é um processo muito rápido com modelagem de disponibilização do projeto. Então no projeto tinha se a linha FAT empreendedor popular que é um modelo de financiamento de microcrédito depois você pode até dar uma olhada na resolução do FAT empreendedor popular mas de fato nascemos descolados e o foco era garantir recursos para o financiamento das ações ou projetos de fato para garantir recursos para os financiamentos os pequenos empreendedores por meio dos bancos públicos.

Pessoa B: Então já pressupõe ter sido mais organizado de Micro empreendedorismo e isso já cadastrado PJ. Tudo isso.

Pessoa A: O PNMPO nasceu para o financiamento dos pequenos empreendedores inclusive os informais mais PROGER

certamente deixou um pouco informal para a criação com FAT e PNMPO. Em 2005 migrou tudo para dentro do programa de microcrédito, a gente envelopa recursos do microcrédito também.

Pessoa B: E tem esses dados assim como está para saber quanto de formalidades pode ter sido atendida?

Pessoa A: Sim temos. Então eles nasceram descolado com essa gente financiada por meio dos bancos públicos para garantir financiamento por meio dos bancos públicos. O PNMPO surgiu por essa demanda das pequenas instituições operadoras que precisavam de recursos para operar.

Pessoa B: Quando a gente fala no PNMPO ou ainda dentro dele tem uma fatia que pode ser atendida utilizada para atender os informais também?

Pessoa A: Sim.

Pessoa B: Então nenhum deles trouxeram aquela exigência da formalização só o MEI?

Pessoa A: Só o MEI que exige a formalização mas o PNMPO não. Deixa eu entrar aqui que a gente faz te mostro até nosso diferencial da legislação. Olha ministério do trabalho pela PNMPO tem a iniciativa de incentivar a geração de trabalho eminente Micro Empreendedores Populares.

Pessoa B: Quando a gente fala os micro populares aí eu posso entender inclusive os informais?

Pessoa A Sim, os beneficiários estão aqui no parágrafo primeiro são beneficiários PNMPO as pessoas físicas e jurídicas empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte então é todo mundo, a lei 11.110 limitava somente a que estava no decreto. Faturamento ou renda de até 120 mil reais. Aqui que te falei quando nasceu o objetivo de incentivar a geração de trabalho de micro empreendedores populares só que de fato objetivo mais claro aqui porque aqui já era isso mas não estava claro o objetivo principal do programa de fato era disponibilizar recurso para o financiamento.

Pessoa B A impressão que a gente tem é que assim ela aprendeu como política de emprego então não entrou na política produtiva. Então ela vai atender o mercado de trabalho informal que ela vai buscar, só que quando a gente vai lá por outro lado essa política de trabalho geração de trabalho renda pressupõe também aquela questão do retorno social da Previdência. Se ele é trabalho e renda dentro de um contexto de proteção social só que quando a gente vai para lá ele vai liga com recurso aí fica solto.

Pessoa A: A proteção só vai ficar garantida quando a pessoa se tornar um MEI. Quando as pessoas estão aí ela vai provar que ela tem um lado sim. Agora é o quê. O que a gente estuda aqui é como induzir essa formalidade por que a pessoa ter acesso à proteção social.

Se você está mal não tem outro mecanismo ou então se você contribuir com previdência privada você não vai ter acesso à proposta inicial.

Pessoa B: Porque essa leitura mesmo que eu estava fazendo um tempo o FAT lá no início ele vem de fato fala de desenvolvimento para programas de desenvolvimento. Aí depois vem o PROGER. Antes disso o PROGER não depois o PROGER já fala se não é trabalhar muito para buscar políticas de trabalho renda ou para proteção trabalho e renda então a coisa mais estendida continuada e aí ele descola isso.

Pessoa A: É por isso que eu digo que projete linhas de financiamento. É a Resolução. 360. Mas de fato apesar do financiamento não tem um link com a proteção social tanto que você percebe isso até pela experiência o MEI é só até 82 mil reais por ano agora PNMPO já é 200.

Pessoa B: Aí vai nos valores aí 100 200 mil entrou o MEI e muito mais. Aí entra o MEI a gente olha lá não entrou o MEI.

Pessoa A: Aí a gente olha lá não é mas porque é também porque se você falar o MEI ele trata de desoneração de receita também isso. Então a receita tomou muito cuidado também. Você imagina se você tem tanta praça o microempreendedor individual MEI de até 200 mil reais muita gente estaria nessa fase. E a desoneração de receita, não deixa de ser uma desoneração.

Pessoa B: E ao mesmo tempo dispensar todos os MEI ou se todas as pessoas que quiserem se tornar MEI quebraria à Previdência. Mas a opinião com o meu CPF eu não daria para todas as pessoas se formalizarem como MEI. Não dá porque você conhece todo mundo você quebraria a previdência.

Pessoa B: Isso e aí eles também vão criar um mecanismo para falar você não pode. Não você não pode estar liberado se eu quiser me tornar o MEI eu posso.

Pessoa A: Eu lá com a ideia a ideia é muito boa muitas pessoas que não contribuíram elas passaram a contribuir muito trabalho salão de beleza pensar que pode até gerar uma acabou com um vínculo em favor da minha quebra do vínculo empregatício né. Porque agora sim você terá alugar sua cadeira no salão. Isso era muito usual no salão de beleza. Mas isso não garante uma proteção social também há muitas pessoas que antes não contribuíram hoje contribuem pelo MEI melhorou muito a passagem da idade. Mas também tem muita gente que contribui mas não é um empreendedor.

Pessoa B: Mais não tem o objetivo do fomento mesmo do público de trabalhar como empreendedor então talvez fosse o caso. Tem uma limitação também olha se você é MEI.

Para empreender ok mas se não você vai contribuir com uma parcela dos demais não é empreendedor do será perdendo um pouco a finalidade do programa mas de fato não tem mecanismo para coibir isso. Não sei se há interesse nisso também porque são pessoas que assim não estariam contribuindo para a Previdência mas hoje estão.

Na. Como o objetivo do MEI passa muito no empreendedorismo mas um MEI é para garantir proteção social e proteção social de pessoas que não tenham acesso à previdência ficassem gestantes e se ficassem doentes não teriam acesso à Previdência Social que o MEI garantiu isso a elas.

Pessoa B: Minha dificuldade era essa mesmo entender qual a relação entre uma e outra políticas tão descoladas.

Pessoa A: É mas elas de fato nasceram descoladas, elas nasceram com a finalidade diferentes. O MEI hoje foca-se muito MEI na questão do empreendedorismo mas se você olhar não tem foco talvez mais previdenciários de proteção social e empreendedor tanto que não tem essa trava. Quando você tenta comprova lá pela dados do MEI Seu faturamento mas não tem uma trava que diga você só pode ser MEI se você estiver trabalhando como empreendedor não tem controle para você.

Pessoa B É mesmo com você?

Pessoa A: Não é com a Secretaria da Micro e Pequena Empresa se você quiser conversar com eles possa indicar a Secretaria da Micro e Pequena Empresa.

Pessoa B: Você tem condição de passar para mim algum dado do que foi atendido pelo informal?

Pessoa A: Eu tenho os quantitativos no periódico chamado PROGER eu posso te passar isso, aí do PROGER tá do Microcrédito eu tenho alguns dados que eu posso te passar eu vou fazer o conjunto um bloquinho e te passo a avaliação que eu te falei do PROGER é essa daqui agora de fato eu sou a tia do projeto, eu trabalhava no setor desde a criação do programa o PNMPO eu acabei acolhendo uma mudanças estruturais do ministério estou tentando estruturar fazendo portaria está mais claro esse arcabouço. A minha percepção foi exatamente a sua tem vários e eu digo que isso é uma mudança estrutural de governo tem várias frentes as vezes atacando, elas vão surgindo para atacar o programa mas elas não tem uma certa conexão por exemplo por que não se tentou trabalhar a faixa do PNMPO na faixa do MEI?

Pessoa B: Eu jurava que era assim quando eu comecei estudar a questão da UNB eu liguei automaticamente por que parecia meio óbvio né aí quando eu fui ver não entendi nada é tudo desconectado, eu falei como assim?

Pessoa A :As vezes podia ter pensado se você começa como empreendedor informal PNMPO se você cresce, cresce se tornando um MEI recebendo incentivo uma taxa de juros diferenciada outras formas de acesso, não se pensou muito nisso.

Pessoa B: A impressão que eu tive era assim, lá no PNMPO quando ele atendia os informais a impressão que deixa é como se ele tivesse fomentando a informalidade, por que o cara está na informalidade obtendo recurso para manter um comércio na informalidade.

Pessoa A: Se você pensar bem para um banco, financiamento como pessoa física é melhor, por que se você olhar tem garantias pessoais então hoje o PNMPO não tem nenhum mecanismo de trabalhar isso, ele garantiu recursos para o microcrédito mas hoje ele não tem um estímulo a formalização é o MEI mas como MEI você fica com seu faturamento limitado a R\$82.000,00 oitenta e dois mil reais como PNMPO você pode pegar até 200 mil reais, mas de fato ninguém vai pegar esse valor por que microcrédito é mínimo você só pode pegar 15 mil o Banco central está trabalhando a portaria para elevar o valor para 21 mil reais então você tem que ter um faturamento de até 200 mil mas você só pode pegar até 20 mil mas a média dos financiamentos é de mil e quinhentos reais.

Pessoa B: Entendi, ai acaba que para as OCIPS ficou esse papel de regular então.

Pessoa A: O Banco Central as únicas que não são reguladas pelo Banco central são as OCIPS, então na época o PNMPO de fato surgiu no esforço das próprias instituições de microcrédito agente precisa de recurso pra manter nossa carteira de operações, então o PNMPO surgiu como uma medida de tentar uma demanda do setor para tentar garantir os recursos para o financiamento até via FAT né que é o PROGER, só que não evoluiu muito nisso.

Pessoa B : Lá na carteira do Fat tem o PNMPO também .

Pessoa A : Tem só que o grande operador desse recurso é o banco do Nordeste por que a legislação do PROGER não permitia que o FAT aplicasse de forma direta nas OCIPS por que o recurso do PROGER é aplicação financeira então ele tem que voltar remunerado para o FAT e as OCIPS tem um risco muito alto.

Pessoa B : Por isso aquela questão do fundo de aval entendi.

Pessoa A: O PROGER não poderia aplicar direto nas OCIPS por que não sabia se iria receber o recurso de volta.

Pessoa B : Entendi, que arranjo maluco por que quando o PROGER e o PNMPO aplicam e aceitam o informal né mas é intermediado por um banco

Pessoa A: A nova norma do PNMPO até permitiu aqui deixa eu ver o artigo, deixa eu só achar aqui, olha outra inovação desta lei no caso do PNMPO o FAT pode repassar diretamente para as OCIPS.

Pessoa B : Está inovando ai.

Pessoa A : Só que é uma baita estrutura para a gente fazer isso aqui por que a gente teria que ter uma estrutura aqui no Ministério para poder fazer avaliação de risco ai agente ainda vai ter que montar só que hoje existe um permissivo legal a lei hoje permite, antes o FAT tinha que aplicar no banco público e o banco público faz contrato com a OCIP pra ela pegar fundo para operar, resolução 511 do poder FAT regulamenta esse processo de aplicação do FAT no PNMPO, aqui diz o que olha, o FAT hoje ao invés de passar pelo banco pode emprestar direto para OCIP e ela faz as contratações só que a gente tem muito trabalho para discutir isso é uma mega estrutura aqui no ministério do trabalho pra que a gente consiga fazer isso e é uma coisa por que hoje essas aplicações do PROGER elas não tem custo para o ministério a não ser custo da equipe de gestão de monitoramento e avaliação nacional, para fazer isso aqui você teria que

ter uma equipe destacada de análise de risco e análise de risco agente descobriu com esse trabalho que não é só ali na hora da contratação, análise de risco é o tempo todo.

Pessoa B É como se fosse uma análise de mercado financeiro.

Pessoa A Exatamente é o tempo inteiro para avaliar a instituição quem está dirigindo a instituição e é uma coisa para a administração direta complexa por que assim eu até já conheci alguns bancos e a estrutura e ai o rapaz fazendo a apresentação eu estava olhando ele apresentando eu parando e pensando e ele fazendo a anunciação do que estava apresentando o que a gente tem na administração direta e a gente não sabe mensurar o custo disso por que hoje as aplicações do PROGER não tem seguro a gente teria uma despesa para fazer isso. Então a ideia era fazer isso ou seja melhorar o ambiente junto com os bancos públicos para garantir as fontes de recurso para as OCIPS.

Pessoa B : E eles que fizessem a análise de risco por que eles já são uma instituição financeira, já teriam mecanismo para isso.

Pessoa A: Agora para fazer esse recurso chegar lá trabalhar fundo de aval, a gente inclusive hoje tem no poder FAT um debate sobre fundo de aval no PROGER a gente tem a proposta de extração do fundo PROGER talvez daqui a uma semana já esteja na página do FAT os resultados disso.

Se você quiser acompanhar a reunião à tarde eu posso até verificar mas vai ser só no finalzinho vamos usar de referendo até pela própria ATA fica mais fácil para você.

Pessoa B : Então tá espero até lá

Pessoa A: Talvez sejam discursão que não tem haver só com isso daqui antes mas é isso quando você olha os recursos da exigibilidade bancária deixa eu pegar a lei aqui ela está aqui, é a lei 10.735 ela trata de exigibilidade bancária, esse quadro comparativo deixa eu imprimir pra você.

Pessoa B : Você quer mandar para o meu e-mail não tem problema.

Pessoa A : Deixa eu tentar mandar por aqui, eu mando tudo depois para você.

Você tem esta revistinha do IBASE quer ver, engraçado eu entrei no ministério junto com o PROGER mas eu tenho um fascínio pelas possibilidades do projeto quando se trabalha com crédito a gente percebe o diferencial do programa a questão da discursão do poder FAT, você ver a preocupação de cada uma das bancadas, como os trabalhadores pensam, o acesso ao crédito, os empregadores pensam, o que o governo pensa o PROGER é um momento mágico, você elabora a base operacional, você discute com o banco o que é viável o que não é viável, você tem capacidade de captar percepções da sociedade ele apresentam demandas então assim é muito interessante como o PROGER é trabalhado.

Pessoa B: Você tem documentado essas discussões dessas ATAS ?

Pessoa A: As ATAS são, se você pegar na parte do site do FAT as resoluções de emprego e renda la dentro estão diversos programas, então ali vai ter a data da reunião ai com a data da reunião você consegue lincar com a ATA então você pode pegar a resolução e você ver a discussão em torno da construção da política.

Pessoa B : Que ótimo, é isso que interessa muito para mim, o trabalhador quer ele precisa, nem sempre o trabalhador está interessado nessa proteção social entendeu, ele pensa logo em gerar renda depois é que vem aquela percepção vou ter direito a alguma coisa?

Pessoa A: O que eu percebo muito é, que por exemplo em termos de discussão, foca-se muito em taxa de juros baixo eu estou falando de representatividade agora, mas a taxa de juros tem que ser baixa, tem que ser baixa, tem que ser baixa, ai eu chego e falo, gente não é a taxa de juros que tem que ser baixa quanto menor a taxa menos risco aquele público, com o risco quem

vai ter que pagar se a pessoa ficar inadimplente é o banco, ele não vai conceder crédito a pessoa que tem o risco mais alto, agente até brinca com os clientes de menor risco AA, AAA, AB, C, D então ele vai pegar AB, AA, AAA, AB os de menor risco por que ele tem a certeza que aquelas pessoas vão pagar então quando você tem uma taxa de juros maior você garante maior acesso ao crédito também por que você consegue pegar um risco C e D a taxa maior eles conseguem diluir o risco na carteira por que a carteira fica maior, por que a gente fica muito focado a taxa de juros tem que ser baixa e a gente aqui fala muito não é a taxa que tem que ser baixa a gente tem que garantir o acesso então é essa estratégia que a gente tenta atuar, acesso ao crédito, só que sempre passa por essa questão a taxa.

Pessoa B : É interessante por que quando eu estava estudando essas politicas de microcrédito eu achava lá as cláusulas contratuais, toda vez que tinha uma politica de microcrédito para o empreendedor informal você fala, ele vai ter que buscar com a intermediadora existe uma cláusula de contrato e essa cláusula de contrato é muito rígida assim ela tem uma série de exigências para o trabalhador informal então acaba que uma pessoa que tem uma taxa de risco alta ela não consegue acessar não adianta.

Pessoa A : Então, a gente não consegue trabalhar bem, a gente teria que ter um, já tivemos tentativa no passado mas a gente não conseguiu ainda há uma dificuldade equacionar isso por que como é isso um cliente de baixo risco já teve acesso a outras linhas de mercado, mas como é que a gente consegue garantir que esse recurso que a gente trabalha aqui chegue ao público de menos condição, ai fica sempre a taxa tem que ser baixa e eu já tive debates até com economistas, não é taxa agente está focando no ponto errado, não é a taxa é o acesso ao crédito e o acesso você não garante acesso numa taxa muito baixa, por que falando até do recurso do FAT o banco vai ter que devolver esse recurso, então se ele contratar quinhentas operações de crédito trezentos ficaram inadimplentes, ele vai ter que devolver recurso. Ele vai contratar com alguém que ele acha que não vai pagar para ele? eu não contrataria?

Pessoa B: Essa é a diferença isso que eu falo, as políticas foram desenhadas mas elas chegam nas pessoas na verdade que não são as pessoas que elas realmente teriam pensado para quem elas teriam pensado, a gente pensou nessa plano aqui nesse sujeito aqui né.

Pessoa A :

Taxa de juros é um problema a taxa de juros tem que baixo para esse público? Não, de fato eu vou dar um exemplo de um celular, o celular custa mil reais, é um público que não importa se o celular custa mil reais ele vai parcelar em 500 vezes até chegar no valor de R\$50,00 cinquenta reais que é o valor que ele pode pagar, então para esse público o que importa é a capacidade de pagar.

Pessoa B : Ele não olha o valor lá no final.

Pessoa A: Ele quer conseguir pagar, você pode chegar na casa da pessoa ela pode não ter condições mas ela vai ter uma tv boa, ela pode pagar três tvs ela não se importa, é um erro? Você pode até entrar depois no site de cidadania do Banco central que você vai ver o Banco central tem trabalhado muito isso de educação financeira, mas a população não tem muito essa percepção e se a gente tiver uma taxa alta ?/#2*

Mas a população olha pensa eu quero esse daqui, não importa eu vou pagar cinco anos, as vezes no meio do caminho o celular até já quebrou vai comprar outro mas ele queria esse, então é a capacidade de pagamento e no crédito ainda está dessa forma eu acho que o agente de

microcrédito tem um papel importantíssimo para alterar essa percepção de que trabalhar com a minha capacidade de pagamento mas isso ainda é predominante.

Pessoa B: Quando eu estava em Florianópolis trabalhando a questão do agente de crédito um ponto que eles falavam era justamente essa questão da educação financeira em relação a vida do pequeno negócio eu me lembro de um grupo focal ai eles falavam, agente até tentava mas parou de fazer isso por que se o negócio dele não dá certo ele diz está vendo o erro foi do agente de crédito que me falou para fazer isso e eu fui fazer e deu tudo errado ou então eles eram bem assim maltratados né, quando voltavam lá eu acho que são três ou quatro visitas né que o SEBRAE pedia, ai você chega na primeira tudo bem, segunda ai na terceira deu alguma coisa errada a culpa é do agente de crédito.

Pessoa A: Agora eu acho que essa percepção de capacidade de pagamento eu acho que que o crédito pessoal de tabela tem que ser alterado agora eu não sei para essa questão de investimento de produção ai talvez, é capacidade de pagamento eu estou pegando cem reais ai todo mês eu vou ter um lucro de cento e quarenta reais ai eu consigo pagar uma prestação nesse público de investimento produtivo a capacidade de pagamento deva prevalecer desde que ele tem acesso ao crédito, mas hoje a gente percebe que não consegue.

Pessoa B : O que eu acho interessante que isso ajuda na minha tese é justamente essa resposta de relação que é a minha pergunta de pesquisa que é quais são as relações dessas políticas com a construção do bem estar social eu respondia por mim mesmo eu não conseguia encontrar relação.

Pessoa A : A gente tem procurado interagir mais agora, eu tenho muita esperança na lei 11.110 tinha um conselho consultivo do PNMPO o conselho era trabalho, fazenda e MDS agente ampliou esse conselho consultivo agente transformou, era o comitê interministerial dos três ministérios hoje é um conselho consultivo, agente colocou Banco central, Planejamento junto, a secretaria da Presidência da Republica até estava conversando com meu Diretor falou assim, olha eu ia até mandar alterar o decreto mas quando fiquei sabendo que vai ter essa reviravolta, eu pensei da minha parte achei até melhor esperar e propor então agente colocou esses atores nessa esperança de tentar articular melhor. Eu fiz a proposta que são os órgãos de onde saem essas políticas de Empreendedorismo seja formal, informal, MEI, o MDIC que cuida do MEI, trabalho que cuida do PNMPO, PROGER, integração nacional que tem linha de crédito também, MDS tem necessidade de financiar população vulnerável a secretaria de governo que consegue articular com todo mundo, então quando a gente pensou vamos ampliar com o comitê interministerial dos três órgãos, vamos ampliar o conjunto o Banco central entrou no conselho também por que quem regulamenta a politica monetária para tentar melhorar isso.

Pessoa B: Isso foi a partir de quando?

Pessoa A: 2017 com a medida provisória, então a gente tentou fazer isso e o fórum de microcrédito por que o fórum de microcrédito tem representante de todo mundo por perto.

Pessoa B : Entendi, por que antes ele não estava no comitê interministerial ele nasceu praticamente seco o PNMPO em relação ao que existe no CODEFATE nas comissões é uma coisa single é magico aquela participação toda mas dentro do PNMPO está seco.

Pessoa A : Agora tem inclusive o legislador trouxe para dentro da lei agora a gente vai estar tendo problema por que a gente vai ter alterar a lei da quer saiu está vendo? Saiu aqui dentro, então ele carrega todos os órgãos do governo esses aqui são os membros do conselho, além

desse do conselho entrou os bancos públicos, a Casa Civil da Presidência da República o Inbra, mas foi assim foi uma idéia do legislador.

Pessoa B : E como vai ser isso, crédito rural para reforma agrária?

Pessoa A: Vai ser crédito rural e a gente vai até revisar e aqui essas representações olha, Fórum da secretaria do trabalho, Sebrae, Abcred das OCIPS, cooperativas então todas as instituições que estão elencadas aqui em cima elas agora tem uma representação aqui embaixo a exceção das FINTECHS por que não se tinha nesse momento ninguém que representasse as FINTECHS mas inclusive no Fórum a gente convidou uma das representatividades que é a ABCD, congrega as FINTECHS eu tenho muita esperança.

Pessoa B : Eu acho que vai ficar muito legal com essa linha de governo que a gente vem.

Pessoa A: E outra coisa que a gente trabalhou foram as competências do Ministério do trabalho.

Pessoa B : Deu uma modificada?

Pessoa A: Ficou mais claro para nossa atuação.

Pessoa B : Essa medida provisória que foi convertida na lei 13.6368

Pessoa A : As competências do Ministério do trabalho, celebrar convênios, parcerias, estabelecer requisitos para habilitação, desenvolver e implementar avaliação do PNMPO de monitoramento das entidades isso aqui na medida provisória. O Ministério do Trabalho antigamente as competências dele era só, por que essa lei aqui é imensa, aqui só podia fazer isso aqui. Então agora o Ministério vai acabar.

Pessoa B : Mas vai a pasta você vai ...

Pessoa A : A pasta vai para algum lugar disso temos certeza, cadê o artigo sexto está aqui para cima, ai já não é aquele pode, é a minha competência fazer, a mim compete isso, celebrar convênios parcerias, estabelecer requisitos para a habilitação, desenvolver e avaliar instrumentos de avaliação, publicar no sitio eletrônico então assim por isso que eu estava falando esperei um pouco para publicar o decreto por que eu vou colocar algumas coisas lá no decreto também, então até em relação a medida provisória aumentou isso daqui .

Pessoa B : Você colocou o verbo bem performativo.

Pessoa A : Competência, não sei o que a gente vai fazer mais tem que fazer.

Pessoa B : Nesse governo agora você já vai mais clara.

Pessoa A: Já temos a proposta de um prêmio de microcrédito, tem um modelinho que eu vou até ver se eu pego umas dicas de modelo esse prêmio só vai poder participar quem estiver habilitado aquilo que eu estava explicando para o Mário a lei diz que nó devemos definir os requisitos de habilitação ao Ministério compete habilitar, ai eu estou dizendo o seguinte, para você entrar nisso daqui, só se você estiver cadastrado comigo, não tenho que te habilitar, não tenho que te dar uma certidão, mas eu preciso saber quantas instituições operam no País.

Pessoa B :Ai você pelo menos vai saber quais são onde estão

Pessoa A : Você opera microcrédito, cadastra comigo me envia sua execução.

Pessoa B : Os cadastros de OCIP por exemplo são do MJ

Pessoa A : Quem opera microcrédito tem que se cadastrar com a gente, mas eu não opero no âmbito do PNMPO não vou utilizar recurso não quero me cadastrar lá quero me habilitar com você, ok mas também não vai poder participar do prêmio.

Pessoa B : Por que você não está na linha da proposta do programa. Ficou bem bacana.

Pessoa A : A ideia é agente começar a trabalhar essas formas de incentivo, é tentar organizar feiras de microcrédito com as entidades são propostas que a gente pensou, a gente não usou o

orçamento desse ano a gente perdeu de fato todo orçamento esse ano mas são coisas que a gente está pensando para o ano que vem, essa é a proposta que a gente vai levar para nova gestão.

Pessoa B : Mas já vai levar na forma de lei não é, assim já é um caminho muito forte?

Pessoa A: E de encaminhamento do Fórum, a gente teve a reunião do Fórum de ação

Pessoa B : Esse Fórum tem que viver viu.

Pessoa A: Eu confesso para você que o conselho é no âmbito de governo mas eu lutei muito assim pelo fórum para ter um fórum na lei não era nem a composição do fórum a minha luta foi para que tivesse o fórum na lei assim; ficam criadas as seguintes instâncias, por que antes tinha só tinha o comitê interministerial eram três ministérios e ele se tornou um conselho consultivo ai quer dizer os principais órgãos que operam com políticas de crédito, o órgão regulador do sistema financeiro, agora tá a casa civil por meio da secretaria de governo estaria no conselho consultivo também então é uma forma de tentar articular mais as ações tentar evitar sobreposição como você bem identificou esse caso era para tentar melhorar isso e o fórum para mim foi um engano.

Pessoa B : O fórum entrou na lei

Pessoa A : Ainda está um pouco desarticulado a primeira reunião mas eu tenho muita esperança

Pessoa B: O fórum é um espaço é o espaço não é de cidadania e democratização.

Pessoa A : Todo mundo que opera agente tentou conversar de fazer eventos regionais tem o fórum nacional você organiza eventos regionais

Pessoa B : O que acontece entre sul e nordeste ligar isso por que o sul é muito forte nisso no microcrédito, Bahia é muito forte também não é mas tem outros que se tiver um link melhor para trocar experiências.

Pessoa A : A nossa agenda para próxima gestão seria trazer todas essas instituições pra perto da gente e eu vejo o fórum como um canal para isso .

Pessoa B : Eu acho que foi muito boa a aposta

Pessoa A :Agora a ideia era trazer esse pessoal para junto da gente

Pessoa B :Eu na minha percepção acho que vai ser o grande momento do microcrédito assim, a gente passou por um problema por um período de organização de política social e houve crise mas quando a gente está entrando agora mesmo com esse problema do ministério ter sido desarticulado vai ser um grande momento.

Pessoa A : A política vai ficar mas não vai ter emprego para todo mundo.

Pessoa B : Eu acho que é daí que vai nascer entendeu, a gente vai ter uma abertura agora de pastas que seja para ter um afinilamento mais adiante eu tenho essa esperança

Pessoa B: Nossa você me organizou agora muito por que eu estava cheia de dúvidas, gente eu não consigo achar uma articulação entre o microcrédito de 84 que deve ter gerado essa secretaria de microcrédito e essa políticas que estão dentro do FAT elas não se conversam eu estava totalmente perdida.

Pessoa A : Elas tem atuado de formas complementares só que principalmente em relação ao PNMPO e MEI é um pouco olha, o PNMPO físico, jurídico, informal e formal que fature até 200 ai tem o MEI olha mas você só pode ser MEI se faturar até 82 então é se você faturar um pouco mais você vai ter que pegar como pessoa física, então você até recolhe como MEI, paga como MEI mas na hora de pegar o crédito não consegue. Eu estou até falando errado o crédito é só até 15 mil reais.

Pessoa B :Aquele questão o faturamento é isto é até limitado

Pessoa A :É um pouco desconexo não é tão trabalhado de fato

Pessoa B: De repente até o fórum corrige isso.

Pessoa A : Foi bem difícil a gente alterar a lei.

Pessoa B: Eu fico esperando então os pacotinhos de lei que eu te falei quanto te informalidade que a gente consegue captar com esse programas que você geri PNMPO.

Pessoa A : Tem um documento que fala muito do FAT que é um trabalho é uma tese, deixa eu ver quando foi o evento. Deixa eu achar aqui é uma pessoa que atuou no BNDS deixa eu achar aqui que te passo ela atuou muito no artigo 239 da constituição é então nessa tese que ela fez ela explica muito a atuação dela na construção do artigo que deu origem ao FAT.

Pessoa B: Por que o 239 quando nasce não coloca o parágrafo primeiro tanto que o Augusto Carvalho que fala assim, vamos falar sobre os recursos eles deixam para as disposições transitórias da constituição e ainda assim ele não fala muito.

Pessoa A : Por que surgiu o FAT para garantir recurso mas é interessante que ela coloca nesse documento nessa tese todo o histórico da construção do artigo 239.

Pessoa B : O que estou tentando capturar com aquela história da constituição mas eles não cotam por que o artigo 239 mudou, quem foi, são 4 projetos salvo engano, de onde veio esse projeto que foi aceito, quem foi que propôs isso.

Pessoa A: **Beatriz Azeredo** da URFJ foi um evento muito bom ela falou de toda atuação por que se dispensou ou 40 % do BNDS então está tudo bem contextualizado.

Pessoa B : Por que falta umas atas, uma explicação do legislativo. Por que para mim é importante por que depois que veio o 239 organizando o PIS/PASEP ali primeiro você não sabe onde ele entra quem discutiu, de onde veio tudo isso. Por que foi uma sacada esse 239.

Pessoa A : E ela justamente explica essa sacada ela conta um pouco dessa sacada.

Pessoa B : Por que ele nasceu no ultimo minuto do segundo tempo, a discussão foi julho, agosto ai setembro acho que foi dia 28 eles fecharam a leitura do 239 com parágrafo primeiro ai eles colocam lá agente teve que aceitar o projeto D do BNDS, ai onde está esse projeto esse não achei, ai na discussão pra fechar mesmo teve até uma briga dos políticos, quem é o pai do 239 quem é o pai do FAT ai ele fala assim não vamos aceitar ai cria o CODEFAT que não estava no projeto original, ai eles criam o FAT mas não estava no projeto original o CODEFAT.

Pessoa A : O CODEFAT entrou na lei

Pessoa B : Isso na discussão da lei não é na criação do 239 na hora que vai regulamentar o FAT ai eles não discutiram o CODEFAT ai nasce o CODEFAT na lei bem organizadinho. Mas eu achei a organização do 239 foi uma sacada.

Pessoa A: Ela contribui muito para isso.

Pessoa B: Você se importa de na tese eu citar o seu nome?

Pessoa A : Sou coordenadora geral de fomento e geração de renda

Pessoa B : Há quanto tempo ?

Pessoa A : Pouquinho tempo que estou no cargo mas variei, pode colocar 10 anos.

Pessoa B : Mas você trabalha atuando nessa história toda

Pessoa A : Eu atuo na gestão o do PNMPO 20 anos de alguma forma eu estava na gestão Pessoa B : Quem foi o pai ou a mãe desta história?

Pessoa A: A mãe PROGER foi a doutora Beatriz Cevale tem alguns artigos que ela coloca ela fala do PROGER.

Pessoa B : Você trabalhou com ela

Pessoa A: É atuo desde o inicio de alguma forma eu estava ali por perto algumas pessoas aqui do ministério tem paixão por aquilo que faz teve um secretário que entrou que dizia nossa seus olhos brilham quando você fala, mas como agente atua muito na conversão participativa, eu falo muito do conselho do CODEFAT e não só do PROGER agente acompanha as discussões da intermediação e gestão de mão de obra da qualificação eu acho que quem atua nesse dialogo tripartit tem esse dialogo setorial você cria uma paixão acompanha essa discussão de atores de diversos pontos de vista de diversos ângulos você acaba se apaixonando por aquilo é impossível você não pensar assim todo mundo aqui quer o melhor só que todos querem o melhor de acordo com o seu ponto de vista ai você vê tem o ponto de vista do trabalhador, tem o ponto de vista do governo com a preocupação social, tem o ponto de vista do empregador que já é outra ótica mas todos estão preocupados sobre seu ponto de vista com a melhor execução da política, só que o governo, até a bancada de governo, tem que ter preocupação com o PIB financeiro é o papel dela tem que se preocupar com isso, ai tem a discussão até da área social , ministério do trabalho, tem a discussão com a Fazenda assim é tentar convencer a fazenda olha a gente vai ter essa despesa mas isso daqui vai gerar isso daqui é uma coisa muito mágica quando a gente participa desse fóruns de discussão ai acaba que você apaixonona por isso que eu digo é um momento mágico aqui no ministério muitas pessoas tem essa visão agente acompanha a gente vivencia de perto as vezes o impacto que tem na vida do trabalhador o impacto do seguro desemprego aqui no conselho lá na vida do trabalhador o impacto de uma medida de melhoria de um SINE FÁCIL na vida do trabalhador lá que não vai mais precisar pagar passagem com o dinheiro que ele não tem para poder se dirigir lá no posto para ver poder fazer um cadastro, ele vai ter que ter o gasto da passagem e as vezes não tem as vezes esta com seguro desemprego agora ele não tem que ficar na fila então a gente vê muito isto, ver a discussão como foi a discussão com foi a implementação no que isso melhorou então esse discussão tripartit ela é mágica então aqui tem umas pessoas que vivenciam isso perto que eu acho que todo servidor publico deveria ter isso acho que falta isso nos gestores conseguir acompanhar todo esse processo como chegou aqui o que isso melhorou na vida do trabalhador no crédito tem isso. Tem um vídeo em que até eles falaram assim linha de crédito para renovação da frota de taxi o que isso tem de impacto na vida do trabalhador? Ai o taxista dá o depoimento chorando foi a primeira corrida que ele fez e era a primeira vez que ele trabalhava como taxi parceiro ai ele conseguiu comprar o taxi dele agora ele trabalhava pra ele da o depoimento de uma forma tão emocionada que mexe um pouco com a gente.

Pessoa B : Vê o resultado não é

Pessoa A : Assim é uma medida para renovação para frota de taxi mas assim tem outra experiências e a gente consegue por que a gente tem informação. Por isso guardo esse vídeo para colocar toda essa turma de governo vários órgãos a gente vai ter que mexer agora eles vão estar dentro de um só mas a política continua a política é uma só.

ENTREVISTA FINALIZADA.

**APÉNDICE H – CITA CON FRENTE NACIONAL DE COMERCIO INFORMAL
(CONFEDERACIÓN NACIONAL DEL TRABAJADOR INFORMAL – CNTI)**

Presentación del tema de la cita: Investigación acerca de la informalidad en el trabajo, políticas de formalización y procesos de inclusión: (un análisis institucional discursivo): relación de las políticas activas de empleo (políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos), y de los programas productivos de microcrédito, en la construcción y caracterización de Estado del bienestar social en Brasil y México, de 2005 a 2014. Mercado laboral e informalidad. Para llevar a cabo esta investigación, las instituciones que participan en los debates sobre trabajo decente en Brasil y México.

Representante institucional: David Arévalo Méndez
 Presidente: Frente Nacional de Comercio Informal
 Fecha de solicitud: 23/08/2017
 Fecha de la cita: 23/09/2017
 Local: Sanbors: Centro Histórico – Ciudad de México.

(00:00/00:31)

E: David yo estuve en una cita en el Senado Federal, aquí en México fui invitada por mi profe de la UNAM y había una persona allá que se dice que era líder de los Tianguis, yo pensé en primer momento que sería ti porque yo no conocía personalmente, pero ahora yo lo sé que no es, pero esta persona no defendía mucho los derechos a la seguridad social, defendía un proceso de transición de informalidad para la formalidad. ¿Me gustaría saber de ti, que piensas sobre ese proceso de transición, si crees importante, que tienes a charlar, si es importante haber un proceso de transición entre la informalidad en la formalidad y de si de este proceso, si hay alguno derecho para los informales?

EO: Mira quien haya ido a hablar al congreso en particular al senado, entre los entes de los, yo no me atrevo ni a llamarle luchadores sociales, yo he visto mucho de esa expresión, para mí un luchador social es una cosa, el luchador o el que hace lucha social es otra cosa, y el ejerce la lucha, su nombre y apellido es otra cosa, quien haya ido al congreso en el caso del senado mexicano, comúnmente va gente que tiene cercamientos con algún ente político, respetuosamente lo diría entre comillas y corchetes, un senador. Porque le pongo corchetes y comillas, porque ni ellos hacen una legitimidad de la defensa de los derechos fundamentalistas, de los derechos constitucionales del mexicano, ni mucho menos realmente están preocupado, las estadísticas del empleo a nivel nacional son vergonzosas, lo tengo que decir, sino dejaría de llamarme David Arévalo, son vergonzosas y simplemente son estadísticas, obedecen más a poder justificar su instancia de periodo legislativo en el Senado, obedece mucho al cabildeo de su partido político al que representa y los hace llegar y no legitimar realmente lo que fueron electos y para qué. Ahí hay un eslogan, que, pues a mí me puede mucho como mexicano, y allí les debería de poder mucho, que dice en su estrado: “la patria es primero”, una expresión de Vicente Guerrero Saldaña y que realmente no la reivindican como es, a veces que llegan a realizar foros, llegan a realizar algunos encuentros sociales, se invita a los más afines, a los que

les van a responder con alago y con agrado lo que ellos quieren escuchar, no la legitimidad de una justicia ya con mucha hambre para el pueblo, no una justicia que realmente se pide ya de y los señores senadores se pierden el inter de la silla actual y la próxima que va llegar. ¿Cuál es la transición?, bueno pues es el senador comúnmente, todos, todos aspiran ser gobernadores de su tierra natal o de algún punto referido de la entidad geográfica mexicana, algún estado de la república o regresan y no cuentan un, ofenden a la expresión decir como aroma y teatro, a la gente que se dedica al arte porque se pasan del senado a la cámara federal, de la cámara federal a una jefatura delegacional, de la jefatura delegacional se van a algún, regresan de nuevo a cuenta a pretender un estado de la república y en ese cabildeo se les va mucho, la estadística de la que hablan algunas encuestadoras mexicanas es muy duro, hablan de un 60 y tantos % de gente que pertenece a la informalidad, nosotros en el caso David Arévalo, hizo una organización que se llama Frente Nacional De Comercio Informal, un cabildeo de más de 100 líderes y decidí porque se habría de llamar Frente Nacional De Comercio Informal y decidimos nosotros que el término que nos aplicaban como los ambulantes era despectivo, era despreciativo y muy duro y nos dimos a la tarea de poder darle otro nombre que fuera menos agresivo. Dicen los estudiosos, dicen los intelectuales que no debería de llamarse Frente Nacional De Comercio Informal porque es igual de despectivo y yo les contestaba en una conferencia, si pero por supuesto que la expresión es similar, pero es menos agresiva, es menos doloso y en el sentido de cambiar el discurso de radio, prensa, televisión y el congreso y los políticos y sus partidos, y digo sus partidos porque ellos se tienen en esa verbenera, a muchos políticos en el estado mexicano les conviene que siga habiendo esa parte de gente no regulada, de esa gente fuera de las normas y leyes, nos dicen bueno es que no pagan impuestos, una competencia desleal y hoy se han visto muchas facetas y fenómenos dentro de la informalidad, que yo me atrevo a decir que desde hace 25 años que venimos cavilando con el tema, ni los mismos senadores lo podían diferir, decían que hablar de la economía informal era igual que hablar del comercio informal. Y David al remeter les decía: bueno pues yo no tengo fuero, no he sido ni quiero ser legislador, no quiero ser catedrático, no tengo cédula, pero me sigo preparando y son dos cruces muy diferentes, distintas y distantes. Mucho, muy diferentes y yo lo expreso de esa manera diciéndoles lo mismo, vamos al concepto de formalidad, si el concepto si sería el mismo pero la economía y el comercio son dos conceptos que distan y que son incluyentes en la formalidad o en la informalidad según la dialéctica de lo poco que hemos leído. El comercio informal se refiere a la gente que vende en las calles, que venden las expresiones, aquí en México, te comento México por tu afinidad de país y puedes encontrar gente que vende, en el Sistema De Transporte Colectivo Metro, que puede vender en los Metro buses, antiguamente se vendía en los camiones, nosotros le llamábamos el chimiqueros, como una expresión de hablar de un camión que es un camión del pueblo, el que sale de la colonia más abandonada, con toda el hambre posible y de allí sale ese camión que es el único transporte que se tiene, y nosotros a una expresión la mayoría le llama el chimicuelo, que es un camión popular y se ha vendido en los cruceros, se ha vendido en las calles, llamado por las autoridades vía pública, hoy cambia un poco el concepto, hoy le llaman espacios públicos, pero no deja ser el mismo que ejercicio y se sigue trasgrediendo la ley que, en las leyes de ordenanzas en el caso ciudad de México realmente son ambiguas, son huecas, son vacías, no se hacen leyes, ni leyes de convivencia para realmente los ciudadanos, se hace pa justificar un proceso legislativo, de un quehacer legislativo con comillas y corchetes que le pongo porque realmente no gobiernan a nadie. Eh por supuesto que en ese comercio informal tiene múltiples facetas, tiene muchas, muchas aristas, muchas

expresiones, muchos caminos, un comerciante informal es aquel que vende en la puerta de su casa, que abre su portón y aquí le llamamos, venta de bazar, venta de garaje, llamada allí con la expresión con un remedo americano y ahí el comerciante informal es el que vende en un pedazo de acera de banqueta, el que vende en cualquier lugar donde se pueda ejercer el comercio, algún espacio/calle y tiene diferentes expresiones, puede ser en la mano, puede ser en tus pies, en un morral, en un pequeño morral donde entregas tus mercancías que sea en tus pies, con un pequeño hule o una tela de un escaso metro, lo llevan puesto con estructura metálica y una pequeña lona metálica como sombra que te permite ejercer tu forma de vida. Y en eso hay muchas facetas e informalidad lo vas a encontrar en los mercados públicos, hay una diferencia entre lo cartario y establecido y el ambulante que anda dentro del mercado ofreciendo sus productos en la mano que pueden ser múltiples y diversos, en un mercado público puedes encontrar que venden, bolsitas de ajos, palillos, cerillos de ya escasamente que se encuentran de madera, bolsos para la, los percederos y cada uno tiene sus expresiones, paralelas para la mano, solventes para la cocina, y cambian la comunidad, en las plazas comerciales que han creado los gobiernos también existe eso, el que tiene un local dentro de la plaza comercial ya propietario y el que está en la puerta, aunque sea un desdoblamiento del mismo titular ya es informalidad, la informalidad también la ves en diferentes estatus sociales, yo lo manejo de esa manera porque traigo ya, dice Erick toda una tesis ¡hombre!, que a mí me apasiona el tema, ¿por qué me apasiona?, porque es una identidad que venimos rascándole desde hace mucho tiempo, a mí me parecía, vuelvo al tema doloso que me decían los ambulantes de una forma despreciativa, y no me explicaba, no entendía, bueno por qué o cuando dejaríamos de ser informales, o ¿dónde empieza la formalidad y dónde empieza la informalidad?, y si vamos a algunas colonias como eh, al Sur, el Narvarte Polanco, que son de una clase acomodada, media, alta y baja, y lo digo de esa manera porque, en ese estrato social mexicano aunque simulara una imagen de mucho ostento económico, hay algunos de ellos que fueron políticos, o funcionarios o empleados y que están en decadencia ¡hombre!, portan 10 tarjetas de crédito y no traen ni un peso, pero están vendiendo en la venta desde la puerta de su casa, eh, venden en una forma más moderna que no deja de ser informales, por internet o por catálogos y ofrecen lo que pareciera que es la basura de la casa, pero que los convierte también en ese número de estadísticas de la informalidad. La informalidad también la encuentras en los Tianguis, que son expresiones en México de mercados o redes, o una función de mercados sobre ruedas que es donde se venden percederos, eh me refiero a frutas, verduras, cárnicos, aves, todo lo demás, en una expresión donde encuentras hoy importación, donde encuentras Chacharas que son reciclados de todo lo que encuentras, muebles, herramientas y todo lo demás y una expresión que a mí me agrada siempre mencionarla, ya no me dejaré de mencionarla me he dado cuenta, en hablar de las Chinaderas.

E: ¿Las Chinaderas?

EO: Sí. Las Chinaderas me decía un locutor, un comunicador mexicano que se llama Nicanor en una entrevista: David no hables de esa manera en el micrófono, respeta el público- le dije: yo lo estoy respetando. Entonces, ¿qué quieres decir con las Chinaderas? -pues la mercancía que viene de China, son Chinaderas. Pero ya coloquialmente, pues si quieres te lo traduzco, si son chingaderas porque no sirven pa nada, se usa una vez y es mercancías que hay que tirarlas, que tienen un uso y que son desechables, que están hechas para eso y mano, es gracias a eso China es una potencia, y les digo de otra expresión que no es ofender a los chinos, no es que sean más chingones, sino que son un chingo (risas). Son muchos, (risas).

E: Voy a anotar esas expresiones.

EO: Y en esa parte es muy, parezco ver que el mexicano ha improvisado, en buscar una fuente de empleo que David como Frente Nacional le llama Fuente de Empleo Natural, no obedece a una, a un formato, no obedece a una aplicación de derechos y obligaciones sino simplemente la gran necesidad y el hambre de ganarse el pan del día como mexicanos y podérselo ganar de una forma lícita. Yo digo que es una pequeña puerta, es una pequeña puerta donde todavía el que quiere ganarse y vivir decentemente se refugia en esa expresión de empleo, en esa forma de expresión de ganarse la vida, ignorando que si la constitución se lo permite, ignorando que si las autoridades, los legisladores lo permitirán o los gobernantes lo quieren, es simplemente en mi casa hay necesidad de pagar libros, de pagar servicios, de asistir al enfermo en mi casa y tengo que buscar una forma de vida que no me meta en problemas legales, y es la alternativa que se tiene. Hablar de comercio informal tiene muchas expresiones, muchas, y unas que ya han abandonado los tiempos, el Tianguis, por crónica histórica en México es algo que nos identifica, muchos cronistas enteros de hablar de los españoles, de hablar hasta el último, por eso vamos a hablar en México de Hernán Portilla como una institución catedrática de hablar de los pueblos pre hispánicos mexicanos, hablan en todas sus cartografías de los diferentes Tianguis que hubo, lo más representativo siempre se habla de Clatoloc (00:15:58) y el más actual en la colonia se viene a perder acá en la londrina de Granaditas, o en la lóndiga allá por Álvaro Obregón o ya en las épocas de la revolución las tiendas de rey, y hoy sigue siendo a fin de cuentas una expresión. Se crean los mercados públicos como una expresión de abasto, pero fue insuficiente y se fueron creando otras alternativas como el mercado sobre ruedas o como la fusión del Tianguis entre lo usado, las chinaderas, y el abasto popular que viene a ser los perecederos en todo eso, en los noventas.

E1: ¿Dentro de esta heterogeneidad de la informalidad como entraría la ropa de Pac?

E: ¡Ah sí! muy bien

EO: Mira ese es un tema que a mí me encanta, en una de las, cuando era niño mi abuelo me decía a mí, y ya digámosle que tenía yo por lo menos 12 años, y decía mi abuelo: - ¿dónde trabajas?, -trabajo en un almacén de ropa y ordeno las camisas, las selecciono por tallas. Y me dijo: Déjate de esas cosas, vete mejor a Estados Unidos y te consigues dinero y tráete unas maletas de allá de ropa, de la que allá regalan y las vas a vender aquí y vas a ganar mucho dinero. Y yo pensé, pues a él se le hace fácil ir a Estados Unidos, yo pensaba a mi edad, tendría que pasar muchos estados de la república para llegar a Estados Unidos, como tendré que entrar estados unidos, comúnmente la expresión que conocemos es como “Mojado” meterme por el río nadando y cruzar burlando la guardia de la migración y todas las formas, nunca pensaron en una alternativa de tener una visa, de tener un documento legal porque era algo que parecía inalcanzable para un mexicano, se hablaba muchos mitos que tenías que tener casas, carros, cuentas y yo a ese tiempo pensaba -nunca yo podré tener una visa-, pero te vas dando cuenta que es una expresión, que son experiencias de los mismos mexicanos de los mismos en el caso de mi abuelo y pasaron muchos años, posiblemente hasta cumplir los 18, los 20 cuando decidí yo que tenía que cambiar a una alternativa. Cuando cumpla 17 años más o menos llego por primera vez al metro. Al Sistema De Transporte Colectivo Metro y yo veía que vendían y yo me preguntaba pues, - ¿cómo le harán para vender? o ¿quién les da el permiso?, ¿cómo entran?- y en aras de conocer gente me llevaron casi a los 18 años con una bolsita de plumas y dije: ¿pero cómo las vendo? Y ellos le llamaron: -es que tienes que hacer un verbo- y el verbo se refiere a una forma que tu agarrabas tu libreta y tus formas y tenías que poner una especie de

comercial, es una pluma de tinta azul, roja, que tiene una goma que borra la tinta, y luego le ponen una cintita dorada. Y ¿Dónde consigo esa cinta?, hay que adornarlas, hay que decorarlas, hay que dar tres plumas por 10 pesos, pero ¿cómo? Y uno me dijo, pues vente a la estación chola, estoy hablando del 79-80 y ahí me dijo: aquí es, cuádrate que ahorita vengo. Y desde las 7 de la mañana me dieron 12 del día y no venía nadie a auxiliarme o como le hago, hasta que (inaudible 00:20:27) me dijo: ¿tú eres familiar de Marcos?, y yo dije: sí. ¿y que estas esperando? Le digo: es que me trajo a vender, y ¿que traes en tu bolsa?, le digo: plumas. Y ¿él te va a enseñar?, (inaudible 00:20:39) y ya hasta se va, yo: óyeme me dejo aquí afuera, y me dijo: si quieres yo te enseño. Entre en el pánico y fue otro amigo que se llamaba Hernando, le decían el pirata y entre ellos fueron allí saliendo algunos actores, un chaparrito muy peculiar como de unos 55 cm de estatura que le decían el Satanás y aspecto medio osco y decía cuando veas ese cabron te cuidas porque es muy malo y yo le digo pues sí, le dicen el satanás, yo riéndome. Y me dijo: No sí, cuando te vea te va querer correr, pero no te dejes, pero quien me va meter, me dijo vente conmigo y ya me metió, te voy a enseñar un vagón o dos y después ya te veo. se metió y yo lo oí que vendía, se cambió al otro vagón y allí me dejo y yo llegue hasta la estación casqueña casi y como le hago pa regresarme, no me sabía yo los trasbordos, no sabía cómo cambiarme de un lado a otro, y mi ignorancia me llevo hasta a preguntarle a un policía como me pasaba para el otro lado. Cuando pues por tiempo y forma, y por seguridad de nuestros enemigos primarios, bueno yo dije escondo mis plumas y le pregunto. Y me di tiempo ahí casi hasta vender 14 años y entendí mucho de lo que había allí, también hay una informalidad que no se ha regulado por falta de voluntad política, por falta de las direcciones y los gobiernos en la ciudad, de los gobiernos me refiero al gerente general en el metro que ha permitido que la población crezca, revendedores, y eso les ha llevado a que tienen por lo menos, como 5 o 6 modalidades de policías, hoy vemos en día un grupo de policía auxiliar, que de un forma indignante vergonzosa, humillante, algún policía que tiene rango, llega trae en las manos un atado, por hablar una expresión de 5 o 10 esposas, donde esposas mujeres, donde esposan hombres que venden dentro del metro. Y yo digo, siempre hemos luchado por eso, por qué se les criminaliza de esa manera, por qué se les trata como delincuentes cuando lo que hacen simplemente es vender, trasgreden un reglamento que es el del Sistema de Transporte Colectivo Metro, en el artículo 20 en particular que prohíbe la venta en el metro y que ya tiene por lo menos una vigencia de 54 años de edad, que tiene por ahí el metro, donde lo declaramos fuerte, es obsoleto, no regula nada y no articula nada porque el metro en toda la red en las 12 líneas esta infestado de franquicias, esta infestado de pequeños locales que han dado vida comercial y encontramos empresas muy peculiares, Domino's Pizza, franquicias como OXO, Seven Eleven y todas esas tiendas de ropa que son de marca de prestigio, que se han atrevido y que han encontrado un buen recoveco comercial, allí declaramos nosotros fuerte, es una mafia la que tiene la, el nivel burocrático de allí del metro, le llaman permisos no revocables o revocables, el área de arrendamiento del metro, esa manejan con pseudo nombres, y algunos este prestan nombres para tener todo un monopolio de locales que se los rentan al mejor postor. Porque lo digo siempre yo cuando me preguntan, podemos grabarle, claro, yo vengo en ese quehacer queriendo romper esas camadas, no puede ser que los de abajo sigan siendo más pisoteados y que por ignorancia y poder tener su oportunidad de ganarse la vida se le criminalice y sirva para que otros sigan haciendo fechorías sigan robando, porque hay funcionarios en el metro que llegan a tener hasta 30, 40 y 100 locales y que se prestan con otros funcionarios públicos en el gobierno, en particular en lo que se refiere transporte y donde allí llega la

alquimia de la corrupción, donde aquel protege al otro y el otro protege al otro y es una alianza de informales, y me refiero a informales porque no son muy conocidos como por su nombre pero que son de legítimamente bandas de gente de cuello blanco que realmente sigue mal haciendo, mal haciendo uso de las instalaciones, de esa forma que pudiera ser tan expresiva y tan buena para otros países pudiéramos decirlo, cuando se limpie de todo, lo tengo que decirlo, de ese mugrero y de ese cochambre de funcionarios corruptos, de funcionarios desvergonzados que siguen robando y saqueando el erario local, y el erario porque no decir hasta federal. No se ha permitido, nosotros hemos estado de lo que recuerdo, los 80 hasta la fecha, no sé cuántas reuniones de cabildeo que hemos tenido con la vía jurídica del metro, se cita todo los líderes, se piden el cafecito y las galletitas y nunca se ha dado una solución realmente que sea satisfactoria para las gentes que se dedican a esto, ni para los usuarios, ni para el Sistema De Transporte Colectivo, se usa nada más para poder identificar las áreas comerciales del metro y después venderlas al mejor postor, eso es lo único que se hace. Es una forma sugerida y subjetiva de cómo vender, las mejores áreas comerciales. El vendedor tiene ese tacto va y vende en un recoveco de algún pasillo, va y vende en alguna escalinata, en algún paradero, en algún lugar y ellos lo aprovechan para después instalar pequeños puestos y expresiones ya muy definidas de una forma comercial que es peligroso. Los argumentos de los 80 es que no podíamos utilizar anafres o electricidad todo, donde algunas franquicias como Domino's Pizza se maneja con electricidad, y dan un calentamiento a toda la red del sistema a todos los combois y esos pues oscila en muchos desgaste, en vida de las llantas, en vida de las maquinarias, de los mismos combois, de sus instalaciones y de los mismos usuarios que les ofrece un riesgo, que son una bomba latente sobre calentar los combois o las redes del sistema de transporte. Y hoy los vendedores pues pasan a seguir siendo los estorbosos, los que no permiten bien el uso de transporte de usuarios, pero que realmente, el tema a resolver es en otra área, es el área comercial del metro, y es en los lugares de identificar gente corrupta y tenerla que cercenar por completo de su actividad, identificar por eso hay esas áreas de inteligencia, que se deben a poner a investigar quienes son los que deben estar perjudicando ya de una forma, de un ejercicio que es el transporte como columna vertebral en el Distrito Federal. Y regresando a la economía y el comercio informal, ya me he dado cuenta, ¡no hombre! el comercio informal ofrece esa oportunidad, abriga hombres, abriga mujeres, abriga niños, niñas, abriga gente que tiene capacidades diferentes como algunos este, menos válidos, algunos ciegos o débiles visuales y una población que es un rezago que no tiene muchas oportunidades naturales en una empresa, o en algún otro nivel de empleo, yo me rio de la tarjetita que ofrecen los gobiernos como una aliciente a la economía del pueblo, yo creo que un anciano, o una anciana si se le diera una oportunidad de ser útil, de ser o tener una oportunidad que lo haga ser útil sería más provechoso, que regalarle una tarjetita que la vienen aprovechando los nietos, los bisnietos y tantas historias que hoy conocemos de eso.

E1: David, pero ya no le contaste lo de las Pacas.

EO: Lo de las Pacas.

E1: A lo mejor y cómo te saliste del metro, para que lo cuentes lo que viviste en San Antonio, lo que estás viviendo.

EO: Sí, nosotros salimos de un desalojo masivo de ambulantes en los 90. Hay un conflicto ahí como tantos hay a diarios entre vendedores y usuarios, y hubo un conflicto en los 90 de un vendedor que le pisaron sus mercancías, se pelearon con un usuario, con los policías, y hubo un descenso y hubo un desalojo masivo de todos los vendedores del Sistema De Transporte

Colectivo Metro. Nos dieron un área en la vía pública, negociamos con por lo menos con 9 delegaciones políticas, nos dieron espacio en algún recoveco de la vía pública y empezamos allí a vender, empezamos a buscar que alternativa podía haber de mercancía, ya estábamos infestados de las chinaderas, que fue un fenómeno también para desarrollar y hacer crecer el ambulante o el comercio informal, mucha gente iba a la frontera, o en algunos puntos de Estados Unidos y encontraba la forma de acarrear esas mercancías, por el costo era un poco más barata todavía en Estados Unidos que en México. Había más variedad de artículos, había más oportunidades económicas de conseguir un crédito y de poder hacer un puente comercial entre algún almacén americano y este algún comprador posible mexicano, y se empieza a encontrar de nuevo que también una alternativa de venta era la ropa, la ropa en todos los géneros, le llaman ahora, pueden escribir como ello lo dicen lo conceptualizan, la ropa de calor o la ropa de frío, que la ropa de calor se refiere a todas las prendas delgadas, se refiere a la etapa verano, playeras, camisetas y ropa deportiva, y la ropa de invierno oscila desde un suéter hasta un abrigo, y encontramos que es sorprendente hasta un abrigo de 1000 de piel, o un abrigo de Chinchilla, o un abrigo, aprendí yo que hay un abrigo de, que se llama de una piel que es se llama la abastaca que no es otra cosa más que un borrego ruso polaco de cabello de pelo más chinito, que es muy usual pero en los países donde hay mucha nieve, encuentras muchísimas cosas, Estados Unidos es un país muy globalizador, mercantiliza por naturaleza, desecha muchas cosas al parecer ya no sirven y su mercantilismo se basa más en la vanguardia de estar innovando entre comillas y corchetes, de estar en una moda sugerida y eso le permite que tenga que tener una fluidez, un movimiento comercial de todas las prendas, de todos los tamaños, verano, invierno, otoño y todo lo demás. En todas las marcas que sepamos entender y encontrar a la fecha, y te ves que, bueno teniendo alguna posición de algún tipo de poder, de alguna forma puedes inventar tus esencias, tus marcas deportivas, tus vehículos y todo en ese mercantilismo que hay, eso se ha degenerado más allá por la donación supuestamente de almacenes que lo dan a algunas centros religiosos o centros de asistencia pública americana, es como se logra el recaudo. Bajo su política también hacendaria, pues también tienen, le llamaré yo para una expresión como vigencia. Si tienen prendas que ya no deben estar en el aparador, las multas hacendarias en un almacén americano son agresivas, entonces ellos, prefieren mejor sacar todo a la venta casi de regalo, o regalarlo a tener una fiscalía contable en su negocio que los acabe. Viendo que la política hacendaria americana a la nuestra es distinta, sumamente distinta, aquí encontramos desde los que dictan las leyes hacendarias, entrar leyes sugeridas y con todos los sellos jurídicos para podernos esconder, todos los que quieren evadir impuestos empezando por los empresarios, empezando las empresas que tienen y ostentan grandes cantidades de impuesto que deberían de declarar y que no lo hacen, y que lo tengo que decir de nuevo, cuento, sino dejaría de llamarme David Arévalo, crean fundaciones y crean argumentos jurídicos civiles, en crear fundaciones que yo le llamo, que son pequeños recovecos jurídicos para que vivan algunos vividores de esa ley, de esa oportunidad que ofrece la ley mexicana y que realmente quien la utiliza son mujeres, hombres, que les dan una alternativa sugerida, en practico las amantes, los hijos, los junior o los hijastros de los políticos, o de los empresarios que no tienen una, oficio ni beneficio y que se refugian en ese tipo de quehacer donde encontramos en las transnacionales el redondeo de los 10 - 20 centavitos por peso que multiplicado por todas las tiendas que hay de ese mercantilismo americano es una gran cantidad pero espantosa de dinero la que ellos evaden, ellos ahí se refugian en dar esas condonaciones de pago de impuestos para no declararlos, y allí ellos ni el senado de la república, ni la cámara de diputados, ni los

governadores, ni la presidencia de la republica los toca porque son parte de esa complicidad, y es más fácil desquitarse con los mugrosos, con los estorbosos, con los evasores, con los que no han querido regular. Hoy en día no es que no quieran ellos pertenecer a una forma regulatoria que ofrezca oportunidades de la ley, no hay ente jurídico, no hay ente político, no hay ente de gobierno que realmente se atreva a dar esa transición. Nosotros como Frente Nacional hace dos meses hicimos una conferencia de prensa que le llamamos: “Economía y Comercio Informal, la Transición a la Formalidad”, invitando y sugiriendo a los gobiernos que estamos dispuestos a la regulación, que estamos dispuestos a dar ese paso, pero una miopía que ellos quieren sostener, es que, quisieran ellos que fuera de un plumazo y el ejercicio de esa incorporación no es un plumazo, me refiero no es una firma, no es un capricho, debe de ser un ejercicio paulatino, debe de ser un ejercicio donde se cuide la política pública mexicana y se cuide la política social por otorgarle realmente ese escalafón de servicios en salud, en educación y en este sistema de retiro que también yo me rio de esos porque tiene todas sus trampas del mundo. Hay una parte de eso que se puede y se debe de hacer, buscar y que se debe de haber, yo creo que los lideres, muchos de ellos están preparados a esa formalidad pero tienen miedo que sean trampas, en los 80 se hicieron las plazas comerciales donde yo estuve allí y por más de 10 años se vendieron diferentes artículos entre ellos las chinaderas, entre ellos las, reciclar lo que había en la casa, como muebles, herramientas y todo lo demás, como un reflejo de esas costumbres afuera, del Tianguis del mercado sobre ruedas y empieza la vendimia de la ropa, algunos compañeros que estaban conmigo en la mesa decían, por una forma de ordenarnos austera pues, ustedes van a vender pura ropa de caballeros, ustedes van a vender pura ropa de dama, ustedes van a vender pura ropa de niños y algo que era, pues yo le tenía un poco de prejuicio porque si me llegaba esa expresión que dicen ellos, los empresarios, los políticos en la ley sanitaria que prohíbe la importación de la ropa americana, es un mito que es un clique en vender ropas, me refiero a la ropa de corsetería, a mí me daba un poco de prejuicio vender ropa de corsetería porque, había pensado yo que era ropa para estarle ofreciendo a mujeres, y donde no, tu veías que una paca podía traer una diversidad de productos de corsetería que era para hombres, que era para mujeres, que era para niños, que era para ancianos y hablamos desde una prenda íntima de mujer, una prenda íntima de hombre, hasta prendas, no se la pijama del abuelito, la pijama del niño con todo y gorrito ¡hombre! Con ciertas expresiones de hasta Walt Disney y todo el rollo ¡hombre!, esto es bueno y yo creo que es un arte de ganancia muy sustancial, se vendió también lo que le llaman, allí en esa expresión de la ropa americana, las chácharas, que al seleccionar la ropa hombres, mujeres, niños y corsetería, encuentras una diversidad de productos puedes encontrar un bate de béisbol, una raqueta de tenis, un balón de futbol americano, un balón de soccer, puedes encontrar zapatos en diferentes expresiones tiempos y formas de modalidad, puedes encontrarte unas botas de los 60 o unas botas vaqueras de country mexicano actual, o unos tenis con la vigencia de la última edición de alguna marca americana o algún tenis de una expresión vieja y encuentras una serie de accesorios de hombres, mujeres y niños, que por eso le llaman chácharas, encuentras peluches, que son los muñecos de peluche y zapatos.

E: Entonces cuando se habla de ropa de paca hay una diversidad de productos que se vienen de los Estados Unidos porque es una tendencia americana de jugar sus productos, mismo que se por las fronteras, y que aquí el mercado se expande para tener pensó, ¿es una forma de los Estados Unidos dominar también el mercado?

EO: Es una forma muy sugerida de la política americana de tener un control sugerido sobre sus trabajadores, yo así lo traduciría.

E: ¿Si?

EO: Claro, es una oportunidad, allá se vende, la ropa americana en Estados Unidos es un almacén lícito, dentro de la ley, es una facturadora que las paca pueden ser de 1500 a 2000 mil libras, una cosa enorme y de allí se recicla donde la gente fronteriza entra a diario, miles de gentes entran diario a los estados de la unión americana donde hay frontera y estamos hablando desde Tijuana, Tijuana perdón, digo la Paz, Paso Texas, Macarler, el aura u Texas, o algún punto de frontera donde todos los estados fronterizos de los Estados Unidos Mexicanos pasan allí a ganarse la vida y eso es algo que el gobierno mexicano y el gobierno americano lo conocen de sobra, el tratado de libre comercio es una falacia y es algo, cuando ya lo entendemos sabemos que es una burla muy, una burla llamarle una burla risotelica le doy mucha calidad, no hay otra cosa más que, hoy el señor presidente de los Estados Unidos que es un empresario nunca se fijaría a ver a los mugrosos, este nombre austera de justificar su gobierno en la construcción de un muro que ya existe, de un muro que ya ahí está definido, lo van a cambiar de una identidad natural desde la época de la revolución que era el río Bravo, a una maya que pusieron con toda la seguridad donde se han dado, se han creado muchos grupos de auto defensa, que yo le llamaría y de que finalizan a todo el migrante, no porque maten nada más mexicanos, hoy asiáticos, europeos, Sur América, que crucen la frontera americana son cazados como verdaderas eh, animales yo diría, trasgrediendo cualquier tratado internacional, cualquier tratado de leyes de acuerdos entre los países, ese tratado bilateral que tienen, ese tratado bilateral entre Canadá, Estados Unidos y México, hay formas absurdas que están haciendo donde Canadá pide a gritos migrantes y no los dejan pasar, y donde pudiesen pues yo creo densificar como serían las formas de algún nuevo plan de trabajo entre Estados Unidos, Canadá y México.

E: ¿Pero hay una política que se envían los trabajadores de aquí para Canadá?

EO: Si no más que es muy poco conocida y pongámosle no cuenta a esos ejercicios que tienen los mexicanos que tienen sus grupos y venden en las plazas y venden las gentes que deben de ir. ¿David quieres ir a Canadá? pues te vale 1.000, 2.000, 3.000 dólares y te dan un contrato por un tiempo/vigencia y después ya vienes de regreso. Es algo que debe de tratarse si realmente hubiera voluntad de frenar la migración, no nada más mexicana sino de todos los países juntos del mundo que van hacia estados unidos en la búsqueda de una, de un sueño americano como se le ha llamado en México, y en esa parte de regresar de nuevo a las facturadoras (risas), esa parte ahí, yo me sorprendí cuando fui por primera vez también, que la ropa que tu desechas como mexicano porque compras en 30, 40, 50, 60 centavos dólar o de a 1 dólar por libra y que seleccionas, la vuelven a hacer una paca de 1.500 – 2.000 libras y esa ropa la mandan a Asia o a África, ósea recibe por lo menos 3 reciclados o 4 para que llegara esa ropa a África.

E: ¿Y se salen de aquí de México, o no?

EO: No, esa se recicla en las misas facturadoras de Estados Unidos.

E: Ah sí. Entonces hay una explotación enorme, entonces muy grande.

EO: Y eso te oscila entre el costo, puede ser de a 1 dólar que tu compres, puede ser de centavo más, centavo menos, 50 centavos dólar, 30 centavos de dólar para que se recicle esa ropa, ¿en que depende? según de donde venga la ropa, del punto unión americana es lo que vale, la ropa que viene de Miami, de Florida, donde está el glamour a flor de piel o Nueva York puede ser la que venga de a 1 dólar y eso no quiere decir que garantice que sea ropa muy buena. Entonces, también allá decimos los mexicanos, también venden abas o tuestan abas como dicen o pelan piñas, por hablar de una expresión de que también son mañosos, son abusadillos y esas clases obedecen mas no propiamente, encuentras del 1 al 10, 3 pueden ser americanos, nacionalizados

o naturalizados americanos, gringos y los que tienen las facturadoras pueden ser, los conocemos nosotros como pocho, les decimos, que son de papas americanos o mamá mexicana, o mamá americana o papá mexicano.

E: Los dreamers.

EO: Sí. ¿Cómo se les nombra?

E: Los dreamers.

EO: Dreamers.

E1: No.

E: ¿No?

E1: Es que el pocho esta muchísimo antes, el pocho viene de, pues de las primeras migraciones de la gente que se casa con americanos.

EO: Estamos hablando de Santana y el desdoblamiento sí o no vendió la parte de lo que es. ¿Cómo es, en Nuevo México?

E1: Nuevo México

EO: Nuevo México sí a la fecha. Eso comúnmente, y eso es vergonzoso que los pochos son los que más mal tratan a los mexicanos y los más inhumanos, los más, en México les decimos los más cabrones, yo les digo que son hijos de probeta porque no tienen mamá. (risas)

E: Estábamos a poco hablando de las políticas y entonces...

EO: Una pregunta, una pregunta. Mencionaron ¿dreamers?

E: Sí. ¿A dónde se mencionaron dreamers?

EO: O.K ¿Es la expresión que estaban hablando en el senado?

E: No, no. En el senado no fue, es una curiosidad que yo estaba en la conferencia na facultad, donde Miguel un investigador de aquí, está investigando sobre los dreamers que son los mexicanos que salen de México y van a los Estados Unidos para tener una vida mejor.

EO: O.K, y ahora el senado está haciendo una política supuestamente sobre beneficio de educación y de formación de los dreamers.

E: Sí.

EO: Le pregunto porque no se daba quedarme callado y yo veía y buscaba en el diccionario hace 2 días dreamers y perdón, yo pensaba: ¿qué quieren hacer esos hijos de su madre del senado con esos dreamers? necesariamente es una palabra, un modismo americano.

E: Sí.

EO: Y perdón lo tengo que decir. Esos hijos de su chingada madre, están inventando una pendejada para volver a engañar al pueblo y justificar que el senado está haciendo una política pública a favor del mexicano donde no es cierto, es una mentira y se inventaron un pinche nombrecito americano para justificar sus chingaderas, y no chinaderas esas sí son chingaderas (risas). Es algo que es mexicano, no es chinaderas de chino, no. Chingaderas, una gente sin escrúpulos que no tiene madre. Sí, yo decía, le decía a David mi hijo, le decía, oye entra en internet ahorita tu celular, y me dijo: no. Recárgale crédito aunque sea 20 pesos, necesito buscar que quieren decir esos cabrones del gobierno federal con los dreamers, lo busque y en el momento me hablaron y ya salí de la duda, es su nueva, su nueva hoy, su nuevo justificante por hablar, por hacer lo que saben hacer esos políticos mexicanos, de nuevo maquillar la realidad mexicana y volver a hacer todo lo que saben hacer para seguirse chingando el presupuesto y hacer sus pendejadas, si ya sabía yo, algo tienen que hacer con los dreamers, algo traen, es que dice el senado de la república se preocupa por la educación al ofrecerle a los dreamers la nueva oportunidad, están perdidos.

E: Lo que tiene aquí unas políticas publicas muy curiosas como la política pública que se está utilizando incluso en Brasil también tiene, aquella que dice que los informales tienen que ser micro emprendedores individuales, los meils (00:49:47).

EO: De nuevo, fíjate que ahorita que mencionas los dreamers, es como, es lo cómo, como amo yo la cultura, como amo yo el conocimiento, como amo la gente que quiere aprender, en un tiempo le nombraron los ninis y nosotros los mexicanos, para nosotros es un pinche cabron güevon, que no quieres hacer nada, que no quiere estudiar, que no quiere trabajar, que no quiere hacer ni madre, nada. Para que les inventan eso que son los ninis, ni estudian ni trabajan, son los pinches zánganos vividores que viven de políticos, de empresarios y gente que no tiene una iniciativa e inventaron esa frase también de los dreamers, que no da cuenta, que son micro emprendedores como una expresión y que vuelve a ser selectiva, yo lo firmo porque en la empresa comerciales donde yo estaba se formó un fidecomiso que se montó por lo menos 3 o 4 fidecomisos trasgrediendo el tiempo natural de ley que debiera ser la extinción en 10 años nunca se esperó, que le cambiaron nombres por montar otro fidecomiso, yo obedecía porque pensaba que iba a ser un paso, un eslabón, un buen alcance de una informalidad a una formalidad de la gente que anda vendiendo en las calles en el piso, en los transportes, en alguna expresión, podría tener algún cocalito en alguna plaza comercial, y podía aspirar a tener algún cambio de vida, es muy conocido que no todos los hijos de , de cualquier expresión, tianguistas, mercado público, plazas, en el metro, en los camiones, donde sea, quieren ser vendedores, y no porque se avergüencen hoy ya tienen esa identidad, hoy en día, ya lograron discernir que no es vergonzoso vender, ni denigrante para el papá y la mamá que siguen vendiendo como han vendido, sino no fue la única alternativa que tuvieron desde jóvenes y que no hubo más, pero uno ya no cuenta con el desalojo masivo que hubo en el 2015, me quitan a mi dos plazas comerciales que se vendía ropa americana, donde más de 25 años se vendió de una forma irregular con la promesa de que iba a haber una regulación fiscal, de que iba a haber una propiedad y te iban a dar un título de propiedad de que el puesto, tenías escrituras y estabas dentro de la ley, en la aspiración de poder tener es oportunidad de poder tener una casa, de tener la credencial del seguro, me refiero a la salud, o de alguna oportunidad que te beneficiaría, yo lo he defendido a capa y espada que nosotros somos s un rezago social, que también tenemos hambre de ser incorporados a la economía del país, que seamos contemplados dentro del país; ya halar de una estadísticas de 60 millones de gente que están en la informalidad, estamos hablando, reza los juristas, el 50 más 1 que es peligroso, a la ingencia americana de Estados Unidos me refiero y de muchas actividades y bien hasta de nueva cuenta, es parte del eslabón de esa perdición del pueblo mexicano, del tratado de libre comercio, donde si están bien del tema laboral, pero el tema laboral en empresas trasnacionales de automotrices, textiles, culeras y toda una trasnacional que ofrecen y lo que quieren es mano de obra barata, mal pagada y donde entran de nueva las chinaderas, ¡hombre!, por eso la migración de los chinos viene muy natural hacia México como la antesala de poderse ir a Estados Unidos, ahora ya no vemos nada más en México la migración china, vemos gente de África, de Kenia y de sur América que, la antesala de una cuenca vuelve a ser México, por eso los políticos no hacen nada que digan que México es el traspatio de los Estados Unidos, y en ese traspatio vuelvo a mencionar, pues por eso vendemos ropa de paca, porque nos avientan la basura y nosotros esa basura todavía la tenemos que vender porque el salario de hambre de 90 pesos por día, no vive una familia, otro desvergonzado por ahí, que omito el nombre, porque me avergüenza hasta decirlo y por ahí sé que se llama, este, es periodista y empieza con M su nombre, que es muy conocido, no me

acuerdo si es Malio como le dicen unos, o Manglio porque no quiere decir ni correctamente su nombre, el habla que una familia mexicana vive con 100 pesos diarios, y yo estoy seguro que ni su perro de su casa traga con 100 pesos al día, una familia con 100 pesos diarios tienen que buscar cómo viven por los menos 5 integrantes de una familia, mandar a los chicos a la escuela, ¡ah! y la ama de casa tiene que hacer toda una alquimia de contabilidad para poder sustentar los gastos, y sin irle a faltarle el respeto al género, como le hará para comprarse unos calzones la mujer, o comprarle unos calzones al marido, sino le alcanza con mendigos 100 pesos al día. Tiene que refugiarse en algo que les pueda dar, comprar un par de zapatos, comprar un par de pantalones, de suéteres para los niños, ya olvídase del papá y de la mamá, no alcanzaría con lo que ganan para poderse comprar una prenda o una muda de ropa, mucho menos en aspirar que una marca ¡hombre! Que son ilusiones que vemos en las películas hollywoodenses y que nos penetran los cerebros para decir los mejores lentes son estos, los mejores tenis son los otros, las mejores marcas de pantalones de vestidos es esta, o aquella y que difícilmente podremos comprar, un traje, aquellos que les gusta lo ostentoso y pulula en la vanguardia, una (inaudible 00:59:12) que lleva a valer 3.000. 4.000, 5.000 dólares, ¿cuándo un obrero, un empleado incluso hasta de gobierno, pudiese comprarse un traje (inaudible 00:59:28)?

E: Nunca.

EO: Dice ahí bueno cuando se compraría una camisa el papá Tommy este, Hilfiger dicen ellos. Y en Estados Unidos, hay una forma muy peculiar en clasificar la ropa Erick, que se dice, si traes mucho Tommy Hilfiger andas todo entomatado, ¿cómo entomatado?, todo traes de Tommy y pues te sientes que andas a la vanguardia, les digo yo por una forma burlona, ¡hombre! Son los chicos full, andan a la modo en todo, el mejor perfume, los mejores tenis, la mejor ropa que necesariamente la vuelven a agarrar de esa basura que es la ropa americana que son la ropa de pacas, el mito, la falacia, la mentira tan estúpida que tiene el gobierno sobre la reglamentación sanitaria, ¿por qué digo tan estúpida?, yo les invito a que ya busquen otra expresión porque ya esa, ya no pega, hoy en día todos los mercados públicos, todas las plazas comerciales, todas las delegaciones políticas, todos los estados de la república, no hay un lugar, una colonia donde no encuentres que venden ropa de paca, no es que quieran venderla, es la única alternativa que tienen de ganarse la vida, para poderle comprar unos tenis al niño, un vestido a la niña, un suéter al marido, una ropa deportiva sí o no a la ama de casa, es la oportunidad que tienen porque, con un escasos 500 pesos, pudiesen comprarse, aspirarían a poder tener una o dos prendas por integrantes de la familia de 5, ni en los almacenes por muy que abaraten costos, la industria textil y del vestido mexicana no puede competir contra eso, y si yo he insistido, he tenido debates con la industria textil del vestido y la industria textil del vestido de Latinoamérica, donde les digo: es que están ustedes empantanados, se los está comiendo el imperio amarillo en sus formas y ustedes no obedecen, porque se habla que no hay liderazgos, pero no hay liderazgos ni empresariales, siguen ustedes creando, tienen ustedes un semillero de líderes empresariales que no son líderes, que no aspiran a otra cosa que liderar sino simplemente en lo austero de su sueldo, yo creo que si hay un acuerdo entre la industria textil y del vestido y la población de esa estadística tan grande que son 60 millones, pudiese haber un alquimia y un puente, de una red de abasto de prendas de vestir que pudieran acceder los mexicanos, pero si no la tienen, tienen que refugiarse de nuevo en la ropa de paca, una ropa de paca que depende de muchas cosas, crece y subsiste porque un pantalón Leaves americano tuviese un tiempo de vida de poderlo usar más que un mexicano y depende a la calidad que

están haciendo y lo mismo hacen en diferentes, toda la mejor producción la mandan para Estados Unidos y de Estados Unidos luego va y viene de regreso.

E: ¿Crees que la ropa de paca que llega aquí, de cierta forma es de propósito, una intención de los Estados Unidos que, en México, que lo hacen a propósito?

EO: Claro es una política sugerida.

E: Sugerida

EO: Sí, una política discreta por no llamarle sónica.

E: Subterránea.

EO: Sí, así es.

E: Porque lo sabe, que hay un mercado aquí, entonces lo produce para llegar aquí.

EO: Eso produce, según la biología obedece a una, a un ciclo de consumo que el pez más grande se come al más chiquito, según lo que nos enseñó la biología. Es algo similar, tienen que sacar toda esa basura de Estados Unidos para que se aspire a lo nuevo, a lo de vanguardia, a lo de punta, a la prenda de vestir, al perfume, a los tenis, a los zapatos que están en boga, entonces, ya aprendimos que hasta la basura se recicla y se selecciona entre lo inorgánico y lo orgánico, también la economía se recicla por eso yo lo divido tajantemente en la economía informal y el comercio informal, la economía de Estados Unidos es muy distinta y distante a la mexicana, nosotros somos un remedo de economía de los americanos, pero pues a la mala voluntad que hay de los políticos y de los gobiernos no se atreven a poder regular esa masa de gente que ya rebasa a la gente que está en edad laboral, y que está en tiempo y forma como que pudiésemos producir, ya no estamos produciendo, créelo, que ni los nopales, es vergonzoso que los chinos ya nos importan el chile de árbol que era más mexicano que nada, y ahora vas a una tienda donde venden mole, donde venden chile y te dicen: tengo chile de árbol nacional o tengo chile de árbol chino, ¿de cuál quieres?. ¿Sí? los chinos y los coreanos, los japoneses están ya trabajando sobre cultivar el nopal, ya no más nos falta que nos manden el nopal para acá.

E: ¡Nossa! A mí me gusta el nopal.

EO: ¡Hombre es fantástico! Yo luego te invitaré, un día voy, vamos a una delegación que se llama "Mi Nepalta", que es la zona de la montaña y hay muchos agricultores y que cultivan el nopal, yo forme una empresa que se llama "Nopalmilta", esa empresa que es gastronomía, cosmetología y medicina alternativa del nopal y hay muchos agricultores amigos míos, que digo yo que son los comandantes del chocolate porque le entran a la lucha y luego se salen y allí andan los amigos, pero hemos hecho mucha amistad con ellos, ya platicare también de ellos. Pero regresando ahorita, a lo que mencione en las empresas, son los préstamos de la secretaria de economía nacional IGROCAL es preferente para unos cuantos, para los consentidos, para los que son de su partido, para los que son de su grupo. Los mejores proyectos ellos los seleccionan, se los quedan y hacen negocio con ellos, ofreciendo cantidades vergonzosas a los dueños de esos proyectos y donde de esa manera la gente tiene miedo de entregar el proyecto, saben que se los van a quedar, si hay una beneficio de 5, 10, 15 millones para formar una empresa, pues hay unos tiempos bien hermosos en la negociación empresarial donde te dice, bueno n el 50% es para ti, el 50% es para mí si quieres que aprobemos tu proyecto, hoy la realidad de México. Los pymes son otra falacia, otra mentira, no existen.

E1: Pymes es otra política económica.

E: ¿Ymes y Pymes?

E1: Pymes, es P-Y-M-E-S

E: ¿Si pudiera pedir un derecho para los, como crees, cual será la mejor expresión para los informales?, ¿yo puedo llamarlos de infórmales?

EO: ¡Claro!

E: Si puedes pedir un derecho para los informales, un derecho, ¿cuál sería el derecho en primer lugar?

EO: Bueno yo he venido trabajando con ellos y he tenido esa oportunidad de poder dar una parte de crédito a los partidos políticos y e incursionado entre la derecha que son los juristas, la ultraderecha que son los panistas, la supuesta izquierda que son los perredistas y hoy MORENA que tanto hacen alarde que es la misma cosa y la chiquillada de los partidos que ahí van surgiendo, yo creí que sí había una oportunidad, realmente había una tesis ideológico, filosófico política para beneficio del pueblo, no es cierto. Los integrantes de los partidos, su hambre nada más se la acumula, y allí tengo otra expresión que te va gustar mucho, (risas) yo le llamo que son los curuleros.

E: CU-RU-LE-ROS. ¿Qué son los curuleros?

EO: Los perseguidores de las curules.

E1: Las curules son donde se sientan los senadores.

E: Yo comprendo.

EO: Pero se confunden con el chacoton mexicano que le estamos diciendo culeros (risas), arrechones, cobardes, hipócritas, mentirosos, sí, la escoria de la familia y de la sociedad.

E: ¿La escoria?

EO: Sí. (risas)

E: Esas cositas que hacen la mejor parte.

EO: Fíjate que nosotros seguimos con la informalidad, aunque ya existía el termino, a mí me ofrecieron que la gobernación me daba a mí, horas televisión, horas radio, me ofreció un presupuesto al año, pero que yo le quitara el nombre de la economía y del comercio informal, le dije que ¡no! Me dijo, me dijeron, pero quieres andar de jodido, así de mendigo que quitarle el nombre, dije prefiero mejor tener dignidad y seguir conservando mis apellidos que venderme por una mierda de dinero, esa es la vida verdad. (risas)

E: Sona, como a gente pode falar Erick, son las escolhas que a gente faz, que a gente faz escolhas, que escolhas es una escolha.

E1: ¿Escoria?

E: Escolher, elegir son las.

E1: ¿Escuela?

E: ¿Escolher, elegir? ¿Cuándo quiero escolher algo, eu escolho isso o isso, en español como se llama?

E1: Escoger.

E: Entonces son las escojas que...

E1: Son las elecciones, seria.

E: Son las elecciones del comercio informal. ¿Tiene algunas cartillas, algún documento de la Frente Nacional?

EO: Sí

E: ¿tiene, puedes darme para mí?

EO: ¿Cómo que sería la?

E1: Como alguna, objetivos, la visión.

E: La visión, la misión, las partes.

EO: Resúmelo que es una, yo una investigación a mis formas, para poder tener ese reconocimiento de quitarnos el estigma de los ambulantes, a llamarnos un poco más suave los informales, el siguiente paso sería la transición de la informalidad a la formalidad, es algo que tenía que hacerse de esa manera, a picar piedra a diario taladrando con el concepto bien, hoy lo que hemos logrado, por lo menos, que el congreso de la unión toque el tema como un discurso, que los comunicadores radio, prensa, televisión tomen el tema y el concepto como un discurso en boga, los líderes de organizaciones que tomen el discurso en boga.

E: ¿El discurso?

EO: En boga, en este tiempo.

E: En este tiempo, sí.

EO: De que nos den la formalidad y el reconocimiento a una transición falta mucho, yo diría una década más, y ya no sé si lo viva David, pero puedo decir y lo digo con mucho respeto por la amistad que tengo con Erick y contigo ya dejé la semilla de la mostaza sembrada, ya dejé la piedra ahí que tenemos que devastar y por lo menos hoy ya no nos dicen los ambulantes, la economía y el comercio informal.

E: La economía y el comercio informal. Es una identidad.

EO: Sí, si quieres en otro tiempo, en otro día hablaremos de la economía informal. Ahorita es el comercio informal, ¿que sería propiamente el comercio informal? ya te comente el que vende en el metro, el vendedor ambulante que vende en las diferentes expresiones del metro, en los paraderos, en los pasillos, en las escalinatas, en el comboi del metro, en las salidas del metro y todo lo que se refiere al Sistema De Transporte Colectivo Metro, en los camiones, en los mercados públicos, en las plazas comerciales, en la vía pública, en la casa, en la de las quesadillas que saca su puesto porque no hay otra cosa y en la expresión del desdoblamiento de los establecidos, de los locales que hay en algunas zonas de cierta clase social mexicana alta, que desdoblan y se apoderan de la banqueta, ellos le ponen un techo un cobertizo, les ponen unas lonas, unas sillas y que ya es parte del restaurant y que no está licito, que sigue siendo informal porque esa parte no, eso no lo pagan con una declaración de impuestos, es un contubernio entre la autoridad delegacional que se cochupa en dadivas de dinero y que también ellos son parte de esa corrupción.

E: Las delegaciones porque hay un intermedio entre la gente que trabaja en las calles que son los informales.

EO: Son los inspectores.

E: ¿Y los inspectores sacan dinero para que se pueda quedar allí, mismo que tenga la autorización de las delegaciones?

EO: No sería una autorización sería una tolerancia, porque eso no, la autoridad no puede ser juez y parte, no puede rentar, ni vender las calles, pero se hacen los que no ven y permiten que sus aliados que son sus cómplices puedan rentar las calles con los pseudo inspectores que no pertenecen a la función publica, pero son los que se encargan de recaudar las dadivas, que te va gustar ese término también.

E: ¿Las dadivas?

EO: Son los encargados de desarrollar la cultura de la charola.

E: Son los inspectores.

E1: ¿Tiene un nombre no? porque fue a partir de los inicios de los 90 que se creó esta, y son los inspectores, pero tienen un nombre específico.

EO: Camioneteros les llaman.

E1: No, tiene un nombre específico. Luego investigo, sé a qué te refieres. Porque también fue cuando se creó programas delegacionales, ¿te acuerdas?

EO: Eso viene de antes yo cuando hablo de la cultura charola y de las dadas de la calle, estamos hablando cuando surge antes, el Departamento Del Distrito Federal y en la época del churto como primer regente que habla sobre la regulación de la gente que vendía en las calles, y en esa etapa por evitar no sé Erick, es la persecución de las Marías.

E1: De los 50 por ahí.

EO: Los 50 por ahí es, en el 52 surge el primer reglamento sobre la reglamentación de gente en el comercio y empiezan las expresiones.

E: ¿Dime un pero no tiene lo de Brasilia?

E1: Sí.

E: ¿Lo de Brasilia tiene?

E1: Te voy a traer las más porque yo también tengo estampitas.

EO: Hay que presumirle, ¿no? Hay que enseñarle a actualizarlo.

E: Yo creo que estaba, yo Erick es como discípulo tuyo.

EO: No, es ¡mi amigo! No, no.

E: ¿Mas que es un amigo?

EO: Los doctores son ustedes.

E: No yo no lo sé, si es verdad porque estoy un poco, estoy aprendiendo a ser, estoy aprendiendo, no.

EO: Yo creo, a mí me da hambre y le dije a la amiga doctora María, una vez me dice David usted cuanto va a cobrar porque nos ayudé, le dije: no, no, no, María. Yo no cobro no me diga eso, es mi responsabilidad es mi obligación de lo que a mí me enseñaron a ayudarlo, ya va un tiempo que yo le pida algo y se lo voy a decir. -Pero ¿cuánto sería? No me hable de dinero, no estamos hablado de dinero, yo no, ni me diga si quiere que sigamos siendo amigos porque si no le voy a decir una grosería, y le dije a María ya le tengo, que quiero que me dé, no sé si conoce usted las obras completas de Alexander Von Humboldt, -de Alexander Von Humboldt- le digo: usted lo debe de conocer.

E: Yo lo conozco.

EO: Y dijo: Sí, si lo conozco. ¿Segura?, sí, sí lo conozco. Le encargo un libro de Alexander de von Humboldt, y me dijo, David yo anduve investigando y no hay obras completas de Von Humboldt. Le digo: Mari, la doctora, la estudiosa, la catedrática, es usted, no yo, yo no sé. Yo no más sé que los libros son caros y por eso se los estoy pidiendo, si usted me regala un libro de Alexander Von Humboldt. Ya me regalo uno.

E: Alexander Von Humboldt. ¿Cómo se escribe Alexander Von Humboldt? ¿La v?

EO: Es V. Von, Humboldt.

E1: Es que mi letra es horrible. Ya después descubrí porque es eso.

E: La Frente Nacional De Los Trabajadores Informales.

EO: ¿A ver?

E: ahhh Humboldt.

EO: Sí, y yo digo, allí el genovés.

E: ¿por qué a ti te gusta tanto?

EO: Ay es una persona, que dio en aras del conocimiento muchas cosas, es una piedra angular para Latinoamérica, que antes de pisar, antes de Colón y de Cortez, antes de Bacca, él fue uno de los pioneros, que fue de los navegadores que vino a las indias, tiene los primeros estudios de

flora, fauna, de zoología en Latinoamérica, tiene tesis filosóficas, sobre los gobiernos o las formas de gobiernos de indias pero que existían, tiene Alexander Von Humboldt, es una de los primeros evangelizadores catolicistas, que sugeridamente viene a evangelizar a América, Alexander Von Humboldt tiene investigaciones y tesis sobre las primeras expresiones de los nuevos gobiernos que debiesen de imperar a diferencia de España en México por la modalidad que veía, Alexander Von Humboldt tiene las primeras cartografías de América, Alexander Von Humboldt hay una estatua aquí en la alameda.

E: ¿Una estatua aquí?

EO: Le digo, Mari la voy a llevar aquí para que se persigne con su paisano, - ¿Quién?, pues con el español. Ya me regalo un libro de él, que no se pudo reunir. - David ando yo buscando a Alexander von Humboldt, y le pongo, Mari no se preocupe, le agradezco mucho su gesto, no se preocupe Alexander no se va a ir, sigue allí en los anales de la historia y por allí anda navegando todavía, todavía el genovés anda por ahí, se rio mari.

E1: Entonces, voy a regalarle el Jorge Amado.

E: Jorge Amado, ¿Ele no tiene, no lo conoce?

EO: No.

E1: Jorge Amado es un novelista brasileño, pero él está muy pegado con toda la cultura popular del Salvador Bahía, la capoeira, la religión, con la gente que trabaja

E: Su comida también, y sabes que la esposa de Jorge Amado ella también escribe mucho, escribía porque ya murió, escribía mucho, tanto como él.

EO: ¿SÍ? Yo veía capoeira, pero no lo veía en películas y pensé que era algo una modalidad de México como querer traerse al Jackie Chan acá a México, que andan haciendo estos y vi que lo poco que se Erick que surge como una expresión, como propiamente el Kun Fu en Asia y capoeira se creó como una alternativa de defensa del pueblo hacia los militares, hacia el gobierno.

E: Es una forma de resistencia. Si quieres en 1824 nuestra constitución porque yo coloque eso en mi maestría, la capoeira era una forma de resistencia y era considerada crimen y la constitución del Brasil firmo una determinación de ese prohibir, de se prender las gentes que se estuviera en las calles haciendo ejercicio de capoeira, porque eran los vagos, yo estudie la historia de los conceptos de los vagos, los mendigos, los capoeiristas, las prostitutas, porque era una forma, como el gobierno se encontraba de segregar a las gentes, es discriminar, discriminar mismo eran personas estigmatizadas, desde sus nombres hasta la profesión que ejercían, incluso la capoeira.

E1: Es que es muy similar con lo informal.

EO: Es lo poco que yo sé de capoeira.

E1: Son cosas hermanas, la capoeira te permite comprender muchas cosas de la vida en la calle.

E: Porque son las resistencias contra los gobiernos.

E1: Si el comercio popular.

E: Sí, el comercio también. Yo creo, a mí me gustaría escribir justamente eso, es una resistencia contra las corrientes, contra el neo-liberalismo, contra las políticas.

EO: Es unas, argumento es una defensa natural de subsistencia a las políticas públicas y sociales que no existen en el país.

E: Sí.

EO: Y es una fuente de empleo, yo le llamo, y le suena mucho, que es la única fuente natural que tienen los mexicanos como única alternativa de vida.

E: Yo creo que el comercio formal es como si fuera una cultura, está en la cultura de las gentes también, porque no Brasil, en Brasil no es diferente, pero tiene las mismas formas de represión, las políticas que las gobiernan y las discriminaciones, las estigmatizaciones, entonces es una cultura, el comercio informal desde siempre fue una cultura de nuestros países.

EO: Tenemos que darle esa parte como antecedente de documentación, que es una cultura, de una modalidad de sistema económico político del pueblo mexicano, y hay de aquel que no escriba sobre ello se va quedar atrás, se va quedar atrás.

E: Yo creo que es importante de buscar lazos del pasado para que se explique eso.

EO: Mira es una transición como la que asumen los mercados públicos, obedece una etapa de un sistema de gobierno económico en el país y surgió como una necesidad ya cumplió su vigencia, ahora surgió la expresión de las frases comerciales pero que ya cumplió su vigencia, hoy a casi 30 años de haber hecho el cambio de la informalidad de un mercado público a las fases comerciales una forma más económica administrativamente hablando hoy tiene que haber otra modalidad que realmente empate esos criterios, el criterio de la autoridad, el criterio de los líderes, el criterio de las nuevas políticas del gobierno y no satanizar nada más que las autoridades son los únicos que son parte de la corrupción, ya rezan los juristas, la corrupción es el que pide como el que agarra, pero en esa complicidad es vergonzosa, vergonzosa, muchos líderes le piden a los, a sus representados ni lo que llegan a vender, ahondado ahora a los grupos delincuencia, este organizada que ya también les cobran, ósea les cobra el inspector una cuota, les cobra el representante o el líder otra cuota, y les cobra la delincuencia organizada otra cuota, es algo muy lamentable lo que se está haciendo con el pueblo.

E: ¿Ya le han presentado algún proyecto al gobierno?

EO: Se han presentado algunos pero volvemos al problema de que se lo quedan unos cuantos, lo usan a su conveniencia, se lo llevan para su partido político y lo declaran como un proyecto propiamente de ese grupo político, de ese partido, cuando surgió de otro lado, entonces es muy difícil poderlo empatar, yo creo que allí, en las reuniones que hemos tenido ya con otros grupos con otros líderes, decíamos, escasamente con la gente de los barrios en la hacienda hace dos días, decíamos a ver, todos ya conocemos la desvergüenza de los diputados, de los funcionarios públicos y de muchas gentes y entes de gobierno. Pero también, tenemos que hablar que también conocemos la desvergüenza de muchos líderes que se han vuelto vividores, que no les interesa si el representado vendió bien, o no tiene para pagar, simplemente pagas porque pagas, y el inspector no le interesa si tiene o no tiene, él va y cobra, recoge lo que supuestamente él debe de tener. ¿Qué nos hace falta? y pues todos guardaban silencio, y yo vuelvo a preguntar: ¿qué nos hace falta? y surgieron muchas expresiones, quisiera hablar del valor le dicen los mexicanos sino de los huevos como dicen ellos, y esa forma de decir es que no se trata no más de agallas, ni de valentía, ni de valor, ni de agarrarse a golpes, ni derramar sangre con la fuerza pública, los granaderos, aquí hay muchos hombres, mujeres que se pueden agarrar a golpes con un policía, con dos, o con los que le pongan con tal de defender a su gente y no se trata de hacer mártires, porque hoy ya caiga vencido por una bala, por un golpe y diga perdió, hoy se trata de otra cosa, ¿qué sería? Yo creo Erik y yo arremetí la etapa más importante que tiene hoy, esos que se llaman luchadores sociales, esos que se dicen de la lucha social y yo le digo simplemente lucha, separo de todo el mote, necesitan capacitarse, necesitan leer, necesitan escribir, necesitan escudriñar, investigar y que las políticas de los gobiernos sean comunes y simples, que me quiero dar a entender con eso, hablaría de un ejemplo, el de David. David piso algún día la universidad, fue a la facultad de filosofía, pero estuvo escasamente casi un semestre y ya nunca

más regreso, el gobierno debería de ser obligado a decir: si David tiene un antecedente académico, allí en la universidad en el Distrito Federal, por hablar de un ejemplo, hay universidades públicas, privadas que tienen cierto afines con el gobierno, que debe decirle: a ver David preséntate y termina una carrera, en psicología, en derecho, en sociología, que son los que ganan mucho dinero, los investigadores de urbanismo, de jurisprudencia, a que ellos tengas por lo menos carreras que le sirvan al ente de gobierno, a que me refiero a la función pública, al servidor público que se recobre esa calidad moral de servicio, que se recobre esa calidad en el servir, no nada más porque me quiero chingar al de al lado doble, al triple, y volverme de esa tropa del estado, nada más en vivir de lo que le robo a mi propia gente, yo no apruebo eso, nunca lo aprobaré y sí, el gobierno debería, es como estamos muy identificados, somos tan comunes e identificados que quiero pensar que en la calle o en la secretaria de gobernación o en la secretaria de inteligencia de un gobierno hablen de David, lo conozcan, a que se dedica David, pero si David es una persona que vende droga, que vende alcohol, que consume, que es parrandero, mujeriego, pedencioso y que no sirve para nada, pues como le voy a dar una oportunidad a una gente así, no se trata de sacar ángeles de la guarda y beatos de la catedral metropolitana, pero si se identifica hombres y mujeres que realmente se preocupan por dar derechos o hacer valer mediocrementemente los derechos de sus representados, yo creo que esa gente debería ser no aliada de palabra del sistema sino reconocida del mismo sistema, decir bueno, son parte del sistema aunque no pertenece al aparato como tal, pero son gente con la que podemos contar, para que podamos alquimiar y enseñarle a la gente, me refiero a la población las familias, esa utilidad de reivindicar, valores cívicos y sociales que se han perdido, ósea hoy hay mucha que va y hablo de una forma vergonzosa de gentes que están en el medio artístico y les ponen a cantar el himno nacional y se les olvida, y dices, cómo es posible que este que tiene y ha ganado premios de ser un cantante de 5 estrellas y lo ponen a cantar el himno nacional y se le olvida, o esa gente que está en una ceremonia de valores cívicos con honores a la bandera y que se avergüence en hacer el cortejo de saludar a la bandera, o se avergüence de su moneda, o se avergüence de algunas cosas que se han perdido, yo creo que nosotros, hablo de David, deberíamos de tener ese aval en el gobierno para poder sugerir como un condicionamiento sí vente a trabajar conmigo, pero es importante que por lo menos te sepas ¿sí o no? el himno nacional, los valores cívicos, el respeto al policía, parece que el policía es el enemigo a vencer, cuando es una gente, que simple y llanamente decidió ser policía, y que tiene una función pero su fondo es el salario que le otorga, y pareciera que son los enemigo entre el pueblo y los enemigos a vencer son los policías, si logramos esa convivencia entre ellos oficiales guardadores del orden y nosotros en obedecer las normas que existen de convivencia, las leyes de convivencia, no habría tanto problema, no habría tanto enfrentamiento, si realmente a quien debiesen de perseguir pues que lo persigan, quien debe tener un proceso ministerial por sus prácticas y sus formas pues que no lo duden, así sean políticos, gobernadores, o simplemente un líder, que se someta a juicio quien se tenga que someter a juicio, eso ayudaría yo creo que un poco más, en que no sería un arreglo prematuro sino sería un arreglo que las nuevas generaciones no vengan tan viciadas, tan contaminadas, sino que tengan esa hambre de realmente llegar algún día a pisar el colegio de México.

E: Es muy bonito.

EO: la Universidad Autónoma de México o algún lugar de aspirar ser un profesionista y hacerle caso a su instinto. Le digo, yo tengo un menor de 4 años y 5 meses, es que su mamá tiene una carrera de comercio internacional y yo vacilo con ella y le digo no te voy a regalar, te voy a

regresar tu cédula hasta que no hagas levantar el changarro que pusimos de comida, entonces quiere decir que no estudiaste, y vacilo con su eslogan de su universidad que es la UM de formadores haciendo profesionistas, no sé cómo se llama y me dice: ¿a ti que te gustaría que fuera tu hijo? a mí me gustaría que fuera, este, se llama, León Judal de Israel, que León fuera, si quiere ser un taquero que fuera el mejor taquero, si fuera un panadero que fuera el mejor panadero, que le hiciera caso a su espíritu y que realmente luchara por lo que él quiere, yo creo que ya se pasó la etapa de los 50, 60 que el abogado quería que sus hijos sean abogados o al médico que sus hijos sean médicos, sin impulsar a los hijos a que se deba ser el mejor violinista que desde chico se cargue su violín como cargarse sus pantalones, yo creo que obedece a que por eso en México estamos en el rezago, en el deporte, en el fútbol porque se enfrentan a una serie de políticas y de trampas que de todo que las federaciones se roban los presupuestos y venden a lo mejor postor a los futbolistas y realmente nunca se les da esa oportunidad de sacar. E: Que sea el mejor.

EO: Yo creo que así, por eso yo cuando me invitan liza a una reunión no lejos de llamar entrevistas, una reunión de amigos, o no importa que mis amigos me llamen revolucionario capucho no me importa, yo creo que es allí donde ellos deberían ser todos dispuestos a contribuir en esa expresión de las nuevas designas en licenciatura en todas las carreras, a que sea un permear de conocimientos de campos, con conocimiento de pupitre y sería yo creo otro país con más hambre, con más honestidad por lo menos, con más transparencia, yo sí creo en eso, por eso cuando Erick me llama, soy presto a decir sí.

E: Y cuando acepto yo me quede muy contenta.

EO: Y le digo a Erick no una reunión donde yo pueda ser útil me gusta mucho, hay una expresión de Luther King que me gusta demasiado.

E: Fale.

EO: Dice: si yo pudiera contribuir a que el cambio de vida y de pensamiento y de ser de un ser humano fuera transformado por alguien, mi razón tendría razón de existir. Y yo la tengo, mucho, mucho, Erick dice David es un poco más pegado a la religión.

E: Si ele me ha dicho eso.

EO: Respeto mucho las expresiones en México hay 3.700 religiones, en el Distrito Federal puede haber 1.700 religiones yo soy cristiano y no soy cristiano de domingo.

E: De todos los días, los segundos, todos los momentos.

E1: Es un buen cristiano.

EO: No, sí. Creo en esa parte que es la más difícil, tener el pensamiento en la filosofía de Jesucristo llámenle como quieran, ilumínate, llámenle maestro, llámenle masón, llámenle como quieran, la espiritualidad es otra cosa, la comulgación es cuando tu logras hacer comunicación y te dice y te da esa expresión tan completa que simplemente logras ver que una persona y tú puedes describir que tipo de persona es, de donde viene, que hace, a que se dedica.

E: ¡Nossa!

E1: En si la espiritualidad.

E: Es muy espiritual.

EO: Y yo creo en eso, en esa parte, en ese fundamento y para el señor y hablo en libro de ley no hay coincidencias, tenía que conocer a un Erick, tenía que conocer a una María, tenía que conocer a una Liza. Me dice Mari, yo me tarde muchos años de casar con mi marido lo quiero mucho, María y quien se lo está robando, quédese con él, usted lo escogió, (risas) y le digo, ¡sí hombre! Y que estaba muy enfermo y le digo Mari le pido un favor, puede facilitarme el nombre

completo de su marido yo hago una oración temprano y me gustaría hablar por él, en mis formas y me dijo: sí. Le digo, ¿usted sabe a qué horas oraba Jesucristo? – no. Muy temprano, ¿a qué horas?, - no, no sé. Le digo, era para él requisito tener una comulgación con su padre y siempre lo hacía a las 3 am, invariablemente, un amigo que conocí que se llama Erick me decía en un mensaje, de su dios David y le digo gracias Erick. (risas)

E: Tenemos muchas afinidades.

EO: Entonces en esa parte, es ver el fundamento de lo que hacemos es por un ser humano, no importa la tés de piel, no importa nacionalidad, sino realmente defender, en el fondo tendré que decirlo yo esa parte de la creación que, hay hambre y se vuelve pueblo en Brasil como en México, y la sangre tiñe rojo allá como tiene aquí y los malvados y perversos, ladrones, ratas del erario del pueblo, lo hacen allá como lo hacen aquí, en una desvergüenza que ¡ay! humillen y ofenden a la humanidad.

E: No es muy diferente allá también como aquí.

EO: Yo vemos algunas veces, yo sé que créalo Liz, que a mi si me dijeran o me dicen cuando el colegio de, cuando la UAM me invita a dar una ponencia a California, o fui yo y lo primero que dije es David a donde vamos, quiero ir a Hollywood, o no no no no, llévenme donde está el barrio, oye pero es bien pesado y consumen, - no importa que consuman, no más le voy a pedir yo un favor vacilado, si me pongo a consumir ustedes se van para su casa y yo me quedo con ellos, - ¿se va quedar allí?, - sí me quedo con ellos, y viendo que estaban allí unos amigos sentados, estaban fumando marihuana, y me dicen: ¿quieres hermano? – no gracias, soy malo fumando y menos mota no se me da, bueno y ya empecé a preguntar con ellos y me llevaron allí a unas calles de por allá del barrio, ¿qué es lo que quiere ir a ver David? – el hambre, el barrio y después llévenme a Hollywood, yo les voy a dar todo lo que tengo pero ya me habían llevado a las piquerías a las cervecerías.

E1: Y David, ¿cuándo vamos a ir al este como se llama, el callejón de los milagros?

EO: Tengo una propuesta que quiero hacerle a María.

E: ¿Callejón de los milagros?

EO: Estamos, no no no pero no con María no, yo hablo de un chico, mira Julio fue un niño regordete, que dabas, un morrete que agarraba y se le llevaba 20 kilos, Arturo, Martín y yo vivimos aquí en San Jerónimo, allí viví yo también con mi pareja, una pareja y hoy Julio él es instructor de Kun Fu, él, su esposa y 3 de sus hijos, 2 hijos saben, dos de sus chamaquitos dicen: ahí usted si me pega mejor ya no los cojo.

E1: ¿Será que lo conozco?

EO: ¿Cómo se llama?

E: No Sé.

EO: Él se llama Julio.

E1: Tendría que verlo. Es que yo no me acuerdo, una vez estábamos en un observatorio de personas en situación de calle, y este luego un profesor de Kun Fu que daba clases allí e el, donde está ahorita está cosa la plaza de la caricatura, ¿Quién sabe si sea él? Bueno, pero discúlpame te interrumpí.

EO: No, no me interrumpes. Él, y él vive en Toluca, pero yo le voy a decir a Mari yo no tengo pa ir a Toluca, usted me da gacho yo voy y lo busco su mujer y sus hijos y él venden en el DF desde hace mucho tiempo en el metro, de allí surge la idea.

Pausa, llamada telefónica (01:44:26/ 01:47:41)

EO: Allí sería la parte donde nos quedamos, ¿qué parte más?, ¿qué más me quieres preguntar sobre el comercio informal?

E: Tengo una duda, para que también, yo no quiero por hoy cerrar todo, porque quiero tener otra oportunidad. (risas)

EO: No, lo que tú me digas, en una próxima oportunidad tú me invitas y yo vengo.

E1: Ya sin mí.

E: Ay que bueno (risas)

E1: Ay que bueno (risas)

E: Entonces estaba pensando, o ¿qué piensas de las organizaciones o si las asociaciones, si yo puedo llamar así, perdóname sí porque estoy empezando en esto o si por ejemplo la FNCI La Frente Nacional de Comercio Informal, crees que sería bueno para la situación o la condición de informalidad que las asociaciones u organizaciones o las frentes estén vinculadas a los sindicatos?

EO: Es una nueva modalidad, y la modalidad que viene, ahorita en Latinoamérica y en particular sur América, Argentina, Chile y Brasil están promoviendo el sindicalismo sobre el ambulante, es una alternativa yo lo considero como una alternativa, nosotros cuando empezamos con esta idea de crear un Frente Nacional Informal, se consultaron a 100 líderes para crear un frente, y nos perdimos en el inter de poder decir es una coalición, es una unión, es una organización, esto es un frente y vimos que simplemente el código civil establecía en la ley mexicana que podía ser cualquier forma y que hablar de una federación era la reunión de tres acciones civiles para formar una federación y que hablar de una federación era la reunión de tres federaciones para conformar una confederación, en México por ende de la política no más hay dos confederaciones CTMCRO que obedece a una política neoliberal de derecha, de ultra derecha y de la izquierda vendida y corrompida y prostituida mexicana y no les quiero decir putas porque ofendo a las servidoras.

E: Esta bien (risas)

EO: Yo digo en esa parte hay una alternativa sí. Ya yo tengo, me dieron mis amigos 4 cuadernillos que están ofreciendo sobre una faceta de informalidad y formalidad en Latinoamérica, Chile, Brasil y otros países incluyendo México y es buscar la expresión jurídica que pueda hacerle frente a este embate y a este fenómeno y hablan del sindicalismo yo con mis amigo no soy dado a que me digan vamos a debatir porque tengo una expresión un poco rígida y muy dura Liz, haber, si leyeron hablamos y debatimos, si no han leído es una forma de hacerme pendejo y no más tomar café, sino han leído no le entro al chisme y no quiero ir, no quiero ir, díganme que es lo que vamos a hablar, cuál es el tema y lo primero lo argumentamos, primero leemos y después lo debatimos, sino no más vamos a hablar de remedos de políticas y de filosofías europeas y algunas expresiones de este, de insurgencia en Latinoamérica y me enferma mucho y yo les diría si ya los chinos están haciendo a la virgen de Guadalupe porque somos unos pendejos, y es más humillante eso, ya hablar de Fidel, hablar del Che y hablar de eso, yo David, estoy hasta la madre que estén hablando nada más de eso, como hablar de la insurgencia y hablar de Genaro Vaques, de Lucio Cabañas y de algunas expresiones, hoy en tiempo Luis, hay intelectuales, hay pensadores, hay catedráticos que siguen defendiendo a la clase popular y no necesitan perderse na más en la expresión que el pueblo unido jamás será vencido, y pa que digan que yo soy un socialista, un comunista, tienen que traer una pinche playera roja con la ocia y el martillo, no estoy de acuerdo. Yo creo que en México por eso estamos en ese rezago, porque nos siguen diciendo vamos a hablar de las 5 tesis de Mahón, ahí

cabron no puedes leer ni las 5 tesis mexicanas y quieres hablar de las de Mao, o quieres hablar de Tensio Pine del partido comunista chino cuando no has podido dirimir el partido comunista mexicano, no estoy de acuerdo por eso con los partidos les digo que reivindico Jean Pleaget (01:52:30) y hablo de la psicología infantil desde el color por tener identidad, les digo a mis amigos los defensores y luchadores, a los que se llaman sociales y luchadores sociales y en la lucha social y todo, váyanse al color que quiera, rojo, verde, colorado, ¡hombre! hasta los tamales son ricos ya dejen de hacerse pendejos con los partidos y realmente defiendan a la raza, invéntese una nueva expresión. Hoy el sindicalismo puede ser una alternativa que viene empujando bien desde Sudamérica, pero hay una cosa, no estamos contemplados en la ley del trabajo como un ente productivo como fenómeno laboral y si no estamos contemplados en una ley del trabajo que es un librito de unas 1.500 páginas, como vamos a pregonar o promulgar un sindicalismo cuando no tenemos ni el reconocimiento como una clase social política-económica que pertenece a un país, estamos en un rezago que ni siquiera la ley del trabajo nos contempla, que es lo que se difiere. Si nosotros a probamos que puede ser un sindicalismo, a los líderes sindicales que son mamuts, mamuts en el liderazgo de los sindicatos y me refiero no por lo grandotes sino por la cuestión pre hispánica que son los más viejos en el poder y son verdaderos dictadores, que se arrodillan ante la fuerza de un poder político y que lo que les interese y les ha interesado simplemente es el cochupo de las cuotas y el pago de las cuotas y donde nosotros entramos a un régimen que ya es caduco, ya realmente hoy, David habla de esa manera y dice: hablar de la economía y el comercio informal es un nuevo sector que se le tiene que dar nueva sangre y nuevos bríos de vida, como fue en un tiempo el obrero, el estudiantil, el campesino, hoy hay un sector que rebaso esos entes y que hoy se llama economía y comercio informal querámoslo o no y que el congreso de la unión en particular el senado y la cámara verdad, tienen que legislar por darle un reconocimiento a esa nueva expresión social que ha surgido en los tiempos de diferentes etapas económico-políticas del país. Es una expresión que ha sido y ha ido creciendo tras decenalmente, quieran o no va creciendo la estadística, cuando empezamos con esta aventura era, yo recuerdo que eran 27 millones de informales y luego vimos que subía a 30 y yo me espante, y yo chacoteaba con eso, yo decía si pagamos un pesito todos los ambulantes a hacienda, serian 365 pesos al año, multiplicados por 35 o 30 millones de informales se logran cifras espantosamente sorprendente donde con eso se podrían construir todos los mercados públicos, todas las casas comerciales y dar un beneficio de una política pública y social hacia ese sector. ¿Por qué no hacen los entes políticos, los partidos? No les conviene, nadie quiere agarrar el tema porque les va quitar mucho tiempo. Yo hablaba con un doctor en la UAN y me decía: David ya no voy a ir a las conferencias, gracias porque son muy complicadas, - pues como tu decidas doctor, ¿me permites que te diga algo?, me dijo sí. Te puedes ir porque no quieres ir, - sí. no te ofendas, me dijo: sí, - no quieres ir porque tienes que invertir tu propio dinero, tienes que invertir tu propio tiempo y tienes que invertir tu propia investigación para que esto resulte y es tan calidoscópico que aquí entra la psicología, sociología, la antropología la historia, la economía, la jurisprudencia y todo y no quieres entrarle porque te quita el tiempo, me dijo: también, y con esa aventura muy austera la UAN hizo 7 libros que son los empleos, le llamaron empleos atópicos que salieron de la UAN. El Colegio de México viene haciendo sus propias formas y ya le llamo los empleos alternativos, la UNAM está llamándole ya de otra manera y cada uno tiene ya su propia expresión, donde en los 90, 94 cuando hablábamos de la economía y comercio informal, nuestros amigos los líderes y los dirigentes decían nunca se van a reunir las máximas castas de estudio a hablar del tema, y yo

decía: sí se van a reunir, - ¿pero cuando? a 10, 15, 20 años se van a reunir y van a tocar el tema, hoy se tiene que aprovechar ese canal y esa fluidez de que las máximas castas de estudio reconocidas en el país, ya tocaron el tema, hablan de economía y de comercio informal como una materia de tesis de licenciatura, de maestría y de doctorado y que se tiene que manejar porque es una modalidad que yo me he sorprendí en informarnos que Rusia tenía sus ambulantes, que Italia tenía sus ambulantes, que en New York habían ambulantes, en todo el mundo, es un fenómeno social, y me decían en los 90 David es que estás loco, es que eso nunca se va lograr, si se logra, - es un monstruo, si yo sé, me decían: ¿cómo matarías o como te comerías tu ese monstruo? y digo es fácil, - ¿y cómo fácil? ¿cómo te comerías ese monstruo?, diario le quitaría un pedacito, y te llevaría toda la vida, estoy consciente que me llevará toda la vida y llevo 20 y tantos años y hoy me da mucho orgullo poder decir soy del Frente Nacional de Comercio Informal, porque separo esa parte, el comercio informal y la economía informal, la economía informal es las prostitutas, los connacionales, los nuevas expresiones de narco menuditas y menudistas y el cartel y los carteles que no graban impuestos al herario nacional, allí están los connacionales mandan remesas de dólares espantosamente al país y sin en cambio no son grabados aquí, lo mismo la prostituta ofrecen un servicio no tienen beneficios ni sociales, ni públicos, ni tampoco tienen seguridad nacional, sin embargo son la más activa que está dentro de un ente del país, igual es risorio ver que un narco menudista les ofrece sueldos espantosamente a los jóvenes aunque sea un espejismo, aunque sea la coca del desierto, aunque sea algo muy prematuro pues. La economía informal es a parte de ese rezago, las amas de casa que ya hay empresas completas que son agencias de contratación para mujeres que tienen ese oficio de ser este afanadoras, a mí el termino aquí como les dicen criadas a mí nunca me gusto, es despectivo, es humillante, son gente que ofrece servicios, son afanadoras gente que da un servicio a la limpieza, sin en cambio también existe ya esos pequeños corporativos empresariales entre comillas y corchetes que benefician a unos cuantos, esa es la economía informal y los otro es el comercio informal, el comercio que no está regulado, que no está dentro de las normatividades administrativas, contables y que no son reconocidas en un sistema económico del país, y la economía informal es eso, esa actividad que hay una fluidez y un derramamiento económico pero no tiene un reconocimiento social, igualmente en ese sondeo económico político del país. La economía y comercio informal son dos cosas distintas, nunca se los digo a todos los sabiondos que ellos lo liberan. (risas)

E: Para los economistas.

EO: Sí

E: Para nosotros si es importante hacer esas distinciones.

EO: Hablamos de que un gran tianguista tiene 1.000, 2.000 gentes, ¡oye! generan economía, ganan y gracias a esa actividad pagan sus servicios a los más austeros pero no hay un gravamen de una política que tenga ese reconocimiento, están en el margen del reconocimiento, están en el margen del beneficio de una política pública de un país y están fuera de la contemplación de una política social, por eso el sindicalismo ofreciera una alternativa como un instrumento nuevo de actividad o de organización social siempre y cuando tuviera, emanara del mismo pueblo, si emana de los perfiles burocráticos que existen se contaminara con lo que es, y yo allí comentaría no se cumpliría la ley de Carlos Marx poder y quitar una nueva clase sobre las ruinas de lo que se está quitando, vamos a construir sobre sindicatos que están viciados, que esta lleno de ampones, de delincuencia organizada de cuello blanco, de mamuts, verdaderos dictadores, de sindicalismo en México, no haríamos nada, lo único que haríamos no más engordarle sus bolsas,

sus estadísticas, sus listas y ya entren y ellos ¡a todo dar! porque no más seríamos gentes que van a dedicaría a pagar una cuota. Yo creo que debe haber un pago como una retribución de una actividad, yo creo que debe ser hacendario yo lo afirmo y debe ser grabado por los regímenes del gobierno como una cantidad austera y fija, inclusive el decir va ser esto lo otro porque es donde las trampas de los inspectores y pseudo-inspectores se vuelven vivales y vivideras y donde los mismos líderes se, cobran a su antojo, ese me cae bien cóbrele menos o no le cobre, este me cae mal cóbrenle el doble o quítenle su mercancía o madrénlo o róbenlo. Es lo que se dice.

E: Yo creo que por hoy estoy satisfecha.

EO: ¿Que más me quieres preguntar?

E: ¡Ay no sé!

EO: Voy a hacer una pausa porque me hablan allá arriba y tengo ir sino me regañan. (risas)
Ustedes me dicen.

E: Yo creo que tenemos muchas cosas para oír ya.

EO: Con muchísimo gusto. Con muchísimo gusto. Ayer en la tulpa, tenemos por lo menos 40 líderes, les tocaban palo, los afanosos del gobierno en turno vamos a ir a buscar.

E1: ¿A Marcel?

EO: Al consejero jurídico Manuel Granados, y allí sale otro, no pues yo creo que a Alonso Suarez, luego salen los juristas, no mejor a este a Vetancio, ósea cada quien dependiendo de sus, hermanos les invito una cosa, puedo decir algo, hagamos el principio de primero homogenizar la unidad y hacer un bastión de lucha y legitimar, llévenle la carnita, la tela y todo lo que quieran a sus pinches partidos y llévenselos a sus figuras públicas las que quieran, es lo mismo no se dejen engañar, yo le decía a un amigo que me encontré, me dijo: ¿ahora ya vienes con estos? eres verde, rojo, colorado. Yo: pues tú me enseñaste cabrón, tú me enseñaste a hablar en todo lado y cuando ustedes se reúnen le llaman alianza, le llaman coalición, le llaman pacto y cuando los comunes nos reunimos nos llaman traidores, agachones, atapas, mugrosos, rateros y no he logrado pasar esa partecita, ¿Por qué no me ayudan? Tu eres un cabrón le digo, ustedes me enseñaron.

E1: ¡soy un aprendiz! Dile nada más (risas)

EO: Soy un aprendiz, yo no sé nada de eso. (risas)

E: Creo que ya puede cerrarlo.

FIN DE LA ENTREVISTA.

APÊNDICE I – CITA CON CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN – CONAPRED

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Presentación del tema de la cita: Investigación acerca de la informalidad en el trabajo, políticas de formalización y procesos de inclusión: (un análisis institucional discursivo): relación de las políticas activas de empleo (políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos), y de los programas productivos de microcrédito, en la construcción y caracterización de Estado del bienestar social en Brasil y México, de 2005 a 2014. Mercado laboral e informalidad. Para llevar a cabo esta investigación, las instituciones que participan en los debates sobre trabajo decente en Brasil y México.

Representante institucional: Alejandra Isibasi Pouchin. Assessora de Políticas Públicas
<asesora.ai@conapred.org.mx>

Endereço: Dante 14, Anzures, 11590 Ciudad de México, CDMX, México. Telefone: +52 55 5262 1490

Fecha de solicitud: 15/11/2017

Fecha de la cita: 20/11/2017

EA (CONAPRED): Y, de todas maneras, si quieres te puedo enviar la información que tenemos, ya sea este por e-mail o por. Estaba pensando por ejemplo en este libro que fue editado este año, ese tu vienes con la CONAPRED y esta interesante porque revisa todo el caso mexicano, hay vas a tener toda la, todo el panorama mexicano y además hace una comparación con Argentina y con Uruguay.

E (ELIETE): ¿Ese sirve para comprar?

EA: Yo te lo consigo, yo te lo doy.

E: ¡Ay qué bueno!

EA: Dame chance, lo que pasa es que este es el mío y ya está todo rayado, (risas) pero yo puedo ir con la CONAPRED tomo una copia y te lo traigo.

E: Ok. ¿Me gustaría saber si trabajas para CONAPRED?

EA: Soy este, asesora de Alejandra Haas la presidenta, y en realidad lo que yo hago es cabildeo lobby entre CONAPRED y el poder legislativo en el congreso de la unión.

E: Hace la unión.

EA: Como un enlace, un enlace, entonces yo soy la que tiene que impulsar las iniciativas, o revisar las iniciativas que lleguen a CONAPRED o que salgan de CONAPRED. Con el senado de la república y cámara de diputados y lo que hemos estado trabajando todo este año ha sido la iniciativa para reformar la ley de trabajo, la ley federal del trabajo sobre el trabajo del hogar, precisamente. Por eso estamos hay con Marcela y con Marcelina Batista.

E: ¿Y cuando el gobierno va preparar estas políticas, ele llama ustedes o ustedes tienen que impulsar una puerta de entrada?

EA: No, nosotros. Al gobierno no le interesa nada, el gobierno. Hay una resistencia política, cultural, este patriarcal, hay una reticencia sí, histórica gravísima que en todos lados se nota, todo el mundo te cierra la puerta, todo el mundo te dice que eso ni siquiera es problema. Se da

por natural la situación precaria en la que trabajan 2.5 millones de personas, no hay salario mínimo, la ley en sí misma, lo primero que hay que hacer es reformar la ley porque la ley laboral del trabajo, a diferencia en todos sus artículos regula el trabajo de todos los trabajadores en México, trabajadores y trabajadoras pero tiene un capítulo especial que se llama regímenes especiales o trabajos especiales perdón, es el capítulo 13 y ese capítulo es el que regula el trabajo del hogar y en lugar de dar derechos laborales lo que hace es regular la explotación, entonces por ejemplo toda la ley federal del trabajo regula las horas de trabajo de los trabajadores a 8 horas, ¿no? Una jornada laboral es de 8 horas. El capítulo 13 lo que regula son las horas de descanso, de modo que una trabajadora podría estar trabajando hasta 15 horas seguidas sin descanso alguno por ley.

E: ¡Wow! Es, al contrario

EA: Es, al contrario, regula el no acceso a guarderías, el no acceso a prestaciones y beneficios sociales como seguridad social, como vacaciones, como aguinaldo, ese tipo de prestaciones que tiene todo el mundo en la ley y el capítulo 13 las excluye.

E: ¡Wow!

EA: ¡Es así de grave!

E: Es mucho grave.

EA: Es así de grave. Entonces nosotros lo que hicimos este año fue presentar toda una iniciativa que reforma todo el capítulo 13 para, precisamente, al menos dar a las trabajadoras del hogar exactamente los mismos derechos que tienen todos los demás trabajadores en México.

E: ¿Es esta iniciativa que ahorita, a poco tiempo Marcelina a publicado con la ex senadora Angélica?

EA: Angélica de la Peña, el martes pasado se presenta la iniciativa en el pleno, en pleno del senado, ya firmaron al menos unos 10, 15 senadores suscribiéndola, entro a comisiones, va a estar en comisión del trabajo y comisión de estudios legislativos, pero pues bueno vamos a ver porque ya ha habido varias iniciativas en favor de trabajo del hogar, ninguna como esta que fue realmente trabajada por organizaciones, gobierno, poder legislativo ósea que trae todos la, la, el apoyos de todas las, de todos los partidos, etc., pero nunca, no pasa de comisiones, se queda congelada en comisiones.

E: ¿Ah sí, cuando se llega aquí se para?

EA: La detienen.

E: ¡Ah sí! La detienen ¿no?

EA: ¡Sí! Y ya no la dictaminan, ya no deciden nada se les acaba el periodo y la mandan al siguiente y se la pasan.

E: ¿Esto viene ocurriendo siempre se presenta un proyecto de ley y siempre es la misma cosa?

EA: Si, en el caso de trabajo del hogar, así ha sido, se trunca y se queda en comisiones y en México se le llama congeladora a ese proceso y en efecto si, ósea es algo que saben que pueden hacer los legisladores, en lugar de decir que no y tener el costo político de decir que no, al revés la aceptan, la reciben no sé qué, pero pues ya la dejan allí pendiente como trabajo pendiente de la comisión y nunca la, y se queda

E: ¿En este último proyecto sabes decirme cuales las organizaciones que trabajaron, fue trabajo de SINACRAP, CONAPRAD?

EA: Pues la del sindicato SINACROP lo hizo en conjunto con Hogar Justo Hogar que es el de Marcela Azuela, con el apoyo del Instituto De Liderazgos Simone De Beauvoir, también el ILCB y con el apoyo institucional de CONAPRED. CONAPRED en realidad lo que hace es

dar como las opiniones institucionales y el enlace con el poder ejecutivo porque si no estas organizaciones tampoco tienen gran alcance ósea como para enterarse, necesitaban a un aliado dentro del gobierno que estuviera justamente como presionando, hacer este tipo de documentos por ejemplo nosotros, la secretaria del trabajo y previsión social hizo todo un estudio sobre trabajo del hogar e hizo una propuesta de reforma de ley al capítulo 13 y esa propuesta se le envió a CONAPRED y CONAPRED hace un análisis desde la institución para ver si la reforma de ley propuesta por la secretaria del trabajo tiene o no tiene el enfoque de derechos y esa opinión es la que nosotros por nuestro lado en alianza con estas organizaciones entregamos al sindicato y a las organizaciones y que consultamos porque el derecho de consulta está ahí pero la verdad es que la secretaria del trabajo no lo hizo pero CONAPRED si, ósea CONAPRED si se sentó con estas organizaciones a consultar su opinión sobre todas las propuestas de trabajo y al mismo tiempo la secretaria del trabajo se reunió con instituciones, entonces con la comisión nacional de trabajos mínimos CONASAMI, también con la secretaria de hacienda, también con la secretaria, quien más venía, el instituto Mexicano del seguro social el IMSS, estaban los senadores, estaba... yo debo de tener esas minutas, te paso todo por e-mail ¿eh?

E: ¿Se puede pasar esto también?

EA: ¡Sí! ¡Todo! ¡todo! ¡todo!

E: O.K

EA: Porque ahorita no lo tengo. Ah con relaciones exteriores, porque además viene implicado el convenio 189 de la organización internacional del trabajo que México ya firmo pero que no ha ratificado, otra congeladora. México firma todos los convenios y siempre queda bien, pero ya no ratifica y el 189 queda pendiente para ratificarse.

E: Entiendo. Entonces yo creo que estoy haciendo un camino correcto, porque veo, ya me fui a hogar justo hogar ya con CINATRAP ahorita con CONAPRED y la Simone de Beauvoir entonces estas 3, estas 4 son las organizaciones que estoy trabajando en mi tesis y ahora voy añadir CONAPRED como siendo, instituciones que nace con el gobierno, estoy caminando entonces. En el gobierno me voy para secretaria del trabajo que espero que yo consiga y tentar IMSS y no...

EA: ¡Sí! Suerte con el IMSS porque ni siquiera a nosotros nos reciben, a lo mejor a ti si te reciben, lo que es nosotros va llorar de la desesperación. (risas)

E: ¿En IMSS cual sector de IMSS que se crea mejor para que yo intente con más impulso habilitar?

EA: Eh, no pues es que el IMSS es...

E: Es muy complejo.

EA: Yo tengo el dato, a ver si lo encuentro te lo paso, de Úrsula se llama, sino te paso el de.

E: Porque si consigo IMSS te paso después todo lo que consigo allá.

EA: ¡Exacto! Esta chica con la que hemos estado a ver. Úrsula, esta chica, ella trabaja justamente en el IMSS en el área de trámites y con ella queríamos ver lo de la simplificación del trámite para inscripción a la seguridad social. La ley actualmente lo que dice es que un empleador puede inscribir a su trabajador o trabajadora del hogar al régimen de seguridad social, pero es una inscripción voluntaria, personal ósea no es nada obligatoria y la reforma de ley pide que sea una cosa obligatoria, que sea parte del contrato de trabajo de la persona. Entonces, pero al mismo tiempo nosotros hemos querido trabajar. El IMSS por supuesto dice que ¡no! rotundo, ¡jamás! va permitir que se reforme la ley para inscribir a la seguridad social a las trabajadoras del hogar, el IMSS considera que es muy caro hacer esa reforma porque la

manera cómo funciona la seguridad social en México es de forma tripartita que es que se paga una parte el empleador, una parte el empleado y una parte el gobierno federal y en el caso de las trabajadoras del hogar el gobierno federal tendría que poner la 3ra parte de los recursos para inscribirlas y dice que no tiene nada, que sale deficitario y que no puede de la noche a la mañana inscribir 2.5 millones de personas, que es un argumento falas porque en realidad no se inscribirían la totalidad de las trabajadoras ni siquiera pensamos que estarían interesadas.

E: ¡Sí! empieza primero para se crear no futuro, que va demorar mucho.

EA: ¡Uff! Tendría que ser una cosa escalonada, segmentada además tendría que empezar por las trabajadoras que tienen un empleador, el asunto con el trabajo del hogar es que tienes diversas formas de trabajo, tienes el trabajo de una persona en un hogar con un empleador de planta, es decir viviendo ahí mismo, tienes también la forma de una persona con un empleador de entrada por salida, es decir que no vive con ellos sino que va y viene todos los días y tienes el formato de una persona con diversos empleadores yendo a diversas casa.

E: Como si fuera jornalera.

EA: Como si fueras jornalera. Básicamente cobrando por día y con diversos este. Entonces el problema con el IMSS con la seguridad social es que el IMSS lo primero que dice es: ¿y quién va pagar? ósea la parte del gobierno me queda clara quien la paga pero y ¿el empleador quién es?, sobre todo en el caso de mujeres que tengan diversos empleadores ¿cuál de todos va ser el que va pagar la cotización? Entonces, en lo que resolvemos ese enigma, lo que le decimos al IMSS es que, pero bueno de todas maneras hay un buen 10% de las empleadas en el hogar que están con un solo empleador y se podría empezar por ahí, y en realidad no es tan caro, pero ellos, el argumento que tienen es ese. Nosotros a la hora de contactar al IMSS tuvimos muchos problemas porque de verdad nos han cerrado literalmente la puerta en las narices y ¡no!, ¡no!, y ¡no!

E: ¡Wow!

EA: Entonces la estrategia que seguimos fue, bueno no reformemos la ley no hay problema, lo que alguien los obliga, nosotros no podemos obligarlos, pero por lo menos hagamos mucho más sencillo el trámite de registro en la seguridad social como está actualmente, porque si hay empleadoras que quieren inscribir a sus trabajadoras, si hay personas que les gustaría firmar el contrato con el sindicato, ese tipo de cosas pero a la hora de ver el tramite te echas para atrás, ósea es cuando dices no, es complicadísimo, es complicadísimo inscribir a una persona siendo uno mismo un particular, si tú eres una empresa y quieres inscribir una persona en la seguridad social es más sencillo pero un particular, una señora ama de casa queriendo inscribir a su trabajadora a la seguridad social tiene que ir como 5 veces a la ventanilla hasta, oficinas, pasar un proceso burocrático que es muy engorroso o hacerlo en línea y en línea tampoco es nada fácil porque le piden información que no necesariamente tiene, en general las mujeres en los hogares son las que se encargan del trabajo del hogar, es decir, hay una división social de manera que son las mujeres empleadoras las que se encargan de las mujeres trabajadoras ósea los hombres no tienen que ver, no hacen nada. Entonces, muchas de estas mujeres empleadoras tampoco tienen la cultura de ir a las oficinas administrativas a hacer tramites sobre todo tan complicados como el de seguridad social o incluso no tienen acceso a los documentos en su propio hogar, no tienen acceso a los documentos que se necesitan para registrar a una persona empleada en su hogar, entonces es como bien complicado. Lo que nosotros le pedimos al IMSS es que ese trámite actual como está la ley ahorita por lo menos sea un trámite muy muy fácil.

E: Y más tranquilo.

EA: Mucho más tranquilo de manera que cualquiera empleadora que tenga la buena voluntad decida hacerlo no encuentre la dificultad que encontró ahora, que lo pueda hacer incluso en línea, nada más tu, tu, tu, tu, y ya lo registré, imprimir, firmar y listo.

E: Estoy aquí pensando que en Brasil tenemos una plataforma específica para estas gentes, es una plataforma que se llama SIMPLES tiene que ascender la plataforma simplemente hacer el registro social de todo y sale todos los recibos, todos descuentos y te todo para un banco de datos.

EA: Tú tienes link que me puedas mandar algo para verla

E: Si puedo mandarte todo, porque hubo una discusión que no estaba siendo muy buena porque no, el empleador intentaba hacer el registro pero se salía con errores entonces el ministerio público entro con acción pública, acción civil para que hacienda providenciase la corrección y que permitiese hacer el registro porque el impuesto de renda que aquí creo que se llama también así, va el empleador y pregunta si tiene un empleado del hogar ¿por qué no está registrado aquí? es obligatorio porque si no va pagar multa.

EA: Ah mira, nosotros estamos años luz.

E: Lo que yo estoy pensando hacer cuando llegue em Brasil es hacer una descripción de esta sistemática, de todos los derechos que tenemos allá, las plataformas que obligan los empleadores, los impuestos de donde vem los presupuestos, como se hace todo, hacer un esqueleto y pasar para ustedes.

EA: Si por favor (risas).

E: Voy a hacer esto. Por eso es que estoy muy entusiasmada para seguir con mi tesis más para acá porque veo que voy a añadir y contribuir más do que se ha dicho en acción productiva porque este es primero y para ahora estamos interesados en dinero, estamos interesados en garantizar derechos.

EA: No aquí no hay nada, aquí si necesitamos estamos desde cero, desde cero.

E: Entonces creo que voy contribuir más con mi trabajo, porque hacer una comparación Brasil-México porque la inclusión productiva voy a contribuir com a parte económica pero después puedo hacer esto en pós-doc.

EA: ¡Sí exacto! (risas)

E: por ahora voy a profundizar aquí, vou profundizar aquí en derechos sociales, derechos trabajístas para estas gentes, porque allá también tienen la ley, tiene la obligación, pero solamente en el centro de país que se acostumbra. Para las áreas lejas también hay un esclavo, son esclavitos.

EA: ¿hay evasión? Órale. ¿Y desde cuando tienen la reforma, cuando hicieron esta?

E: Tenemos la reforma desde 2016.

EA: Ah es reciente.

E: La reforma trabajísta, pero la **PQ** que es propuesta de modificación de una ley que específicamente para las trabajadoras del hogar es más antigua es 2008, 2009, 2010, 2011 ella se fue aprobada, ella es una ley muy dura para los empleadores, tenemos derecho a seguro social, tenemos derecho a salud, feria, vacaciones, FGTS, fondo de garantiza para...

EA: El fondo de ahorros para jubilación. eso son todo lo que se pide.

E: Sí tenemos todo, somos iguales.

EA: Guardería, todo.

E: ¡Todo! !todo! Si una trabajadora del hogar tiene un niño ella se queda en su casa, por ejemplo, ahorita mi mamá tiene una persona que trabaja en su casa para a guardería de ella, pero ella está

embarazada, sabemos nosotros que pagamos su sueldo que de aquí a cuatro meses no la tendremos en la casa, ella va para su casa a descansar y cuidar de su hijo, pero sueldo mensual tiene que ser pago, todo, todo y ella no se despide, no. Ella se queda en su casa con el niño.

EA: ¿Y ella tiene derecho a la seguridad social, a la salud pública?

E: Si todo. El, la salud pública es universal pero lo que se hace es que, si tiene un problema de salud con su niño o con ella está cubierta, tiene protección. No te voy a decir de que funciona muy bien, que todos hacen. Pero estoy trabajando en las instituciones o que queremos es que las instituciones impulsen esta situación para avanzarnos en el campo de derecho humano, derecho social pero derecho humano y hemos avanzado así por lo menos formalmente estamos avanzando, el gobierno ven y se queda con la mano muy pesada sobre las gentes que no cumplen la ley, entonces estamos pensando en hacer esto.

EA: Esta perfecto y a nosotros nos serviría como experiencia previa que se pueda, en el caso de Uruguay y Argentina vas a ver en este libro, lo que hicieron primero fue firmar el convenio y ratificar el convenio 189 y el convenio 189 obliga al estado a hacer las reformas que necesita hacer para poder estar.

E: Pero en Brasil no ratificamos el convenio 189, no porque cuando se llegó ya estaba en andamiento la PQ de las empleadas, que les llamamos empleadas domésticas que aquí se llama del hogar, para lo que se llama así.

EA: No esa es una reforma que está tratando el sindicato porque pues en la ley si dice de trabajo doméstico y se les llama trabajadoras domésticas en la ley y en la OIT, pero las del sindicato mexicano dice que no.

E: Pero lo que hicimos fue no necesitamos ratificar el convenio vamos a hacer una ley para estos trabajadores y como tener una ley es mejor que este convenio no es necesario porque tenemos una ley y entramos con todas las discusiones y tenemos una ley. Entonces, trabajadores del hogar en Brasil tiene una ley específica para ellos que los asimila a todos otros trabajadores, cualquier trabajador es considerado trabajador, no necesitas saber si es del hogar si no es, somos iguales. El tratamiento es el mismo, por eso Brasil no se preocupó en ratificar convenios, entonces anticipamos un poquito porque había una discusión en el senado, que estaba ¿no? vamos a hacer eso, y tuvimos una presidenta que estaba muy preocupada con la situación de género y entonces ella vamos.

EA: Bueno y antes de ella, Lula.

E: Si claro, estas políticas sociales que avanzaron mucha gente se cree que no, pero si avanzaron mismo que en el contexto neoliberal, pero avanzaron.

EA: Sí, pero es que sí hay una diferencia de cultura, ósea desde los intereses del estado y la voluntad verdadera del estado por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y al contrario México lo que tú tienes es un gobierno y un estado completamente indiferente a la desigualdad social.

E: Entonces es que esto me gustaría mucho de hacer, es esto, voy a hacer un esquema de toda la situación de profesión para los trabajadores del hogar en Brasil, las instituciones que los cambios, los debates desde el poder legislativo porque tiene una entrada para acá, para que puedes pelear esta situación aquí. Entonces tenemos una discusión.

EA: No pero bueno, tú, tu tesis. Luego me pasas (risas)

E: Lo que me gustaría y que necesito es la parte documental, esto van los convenios de IMSS que no los tengo, pero necesito de esto, de las discusiones de Marcelina de trabajo de hogar.

EA: Ah yo creo que con Marcelina, ¿ya las viste?

E: Ya

EA: ¿Y te van a mandar cosas o no tienen nada?

E: Ella me paso los contratos que ha hecho para las situaciones, en Argentina su historia como es un institucionalismo histórico, entonces necesito de la historia de las instituciones, organización civil, y necesito de los debates desde cuando empezaron y como están hasta ahora, da misma forma do debate del CONAPRED, de hogar justo hogar. Entonces, voy fazer un resumen de estas necesidades y para que ellas que creo yo consigues pelear de lá para acá, necesito de estés debates de todos los documentos porque vou pegar todo o que tengo allá, espelhar e enviar para acá.

EA: Ok perfecto

E: Y es muy importante que para mí es más me siento más contenta de hacer eso do que productividad

EA: ¡Hay que bueno, así nos ayudas!

E: Pero es discurso institucional, necesito de discursos.

EA: Si nosotros te podemos, bueno esta este libro, esta colección se dirige a organizaciones de la sociedad civil precisamente y son como mini investigación, bueno no mínimas son investigaciones sobre temas específicos, este es del trabajo del hogar pero está muy bien porque finalmente dota de información al CONAPRED y a la sociedad civil sobre el tema para después poder hacer sus cosas, pero también hay documentos como este donde viene te digo, la propuesta del gobierno, la propuesta de CONAPRED, el análisis del CONAPRED, la comparación de esto debería ser así porque tal, tal y tal con los argumentos de CONAPRED, entonces yo creo que esto te puede servir bien porque tienes como la argumentación con enfoque de derechos directamente de CONAPRED es gobierno de todas maneras entonces vas a tener la parte de secretaria del trabajo y la parte de CONAPRED y yo creo que las chicas del instituto **Simone de Beauvoir** te pueden dar todo lo demás porque ellas han hecho.

E: Simone de Bovear me paso, Cris Mendoza me paso también el apartado, el proyecto, la propuesta que tuvieron para el senado. Yo la tengo.

EA: ¿ah ya te la paso? ¿Te dio la iniciativa ya presentada?

E: No...

EA: Yo te la mando.

E: Por Favor.

EA: Yo te la mando.

E: Y (inaudible 00:28:53) también me paso el discurso, entonces son instituciones muy importantes y esto veo que son lideradas por mujeres y tengo un estudio sobre las mujeres en México que impulsiono el desarrollo de derechos entonces voy para seguir esta línea de colocar estas instituciones así a la.

EA: Si a mí me marco mucho, el martes pasado que estábamos en la presentación de la ley en el senado, nadie de, ósea de todos los senadores que había este buscado la firma, que queríamos que se inscribiera, no bajo ningún hombre senador y cuando yo subí a preguntar porque no estaban viniendo a firmar me contestaron los asesores que era porque era un asunto de mujeres, ósea, así somos en México, es horrible (risas) y lo dijo peor, ósea, en realidad dijo: es un asunto de viejas. Pero después, ósea lo que hicimos fue entonces bueno pues que las firmen mujeres, así que, en el canal del congreso a la hora de publicarlo, salió como un asunto firmado por mujeres, pero después nosotros pasamos oficina por oficina y pedimos la firma.

E: Haciendo lobby

EA: ¡Sí! haciendo lobby y sí firmaron algunos hombres, aun así, están convencidos de que es un asunto de, eses es el primer, la primera barrera cultural y la más difícil y la más grave de todas.

E: La más grave de todas, lo que yo no consigo comprender, ¿cómo así?

EA: No, es que no, bueno.

E: El jueves voy a estar con Nicolás Losa que es de CROC que me abrió las puertas.

EA: ¿De dónde perdón?

E: CROC. Es una confederación.

EA: Sí, Sí, Sí.

E: Ele me, Ayer yo estuve allá porque tenía un cita con alguien de IMSS pero cuando llegue había sido desmarcada, entonces Nicolás me invito para un desayuno por la mañana y que por allá estaban muchos consejeros de IMSS, directores, lo que es una estrategia para me acercar porque él está atento a encontrar a alguien pero yo me fui dos veces y él no se quedó muy bien, hay desmarques siempre, pero el martes me invito para este desayuno, entonces, lá estarán las gentes y sale a hacer sus investigaciones. Ó que me gustaría mucho de saber de ti es ¿ó que abordo a estas personas específicamente? porque yo voy para allá.

EA: (risas) A comer, (risas).

E: Sí, a comer y a preguntar. Eh, voy hacer unas preguntas para ellos.

EA: A ver que le preguntaría yo a la CROC y al IMSS. Bueno lo primero que yo le preguntaría al IMSS es ¿por qué no?

E: No ratifica el proyecto, ok está bien.

EA: Que nos diga. Va decir que no hay dinero, que hacienda, que no hay presupuesto bla, bla, bla, eso es ilegal, además, con forme al. Hubo una reforma en 2011 de la constitución mexicana y está enfocada a derechos, lo cual hace completamente inconstitucional negar un beneficio social a cualquier mexicano o mexicana. Entonces de entrada el argumento de no hay dinero, pero siempre dicen eso. Pero me gustaría saber si a nosotros es lo único que nos dicen, pero supongo que si tú te presentas como la doctora (risas) ¡haciendo la investigación! que nos digan a ver ¿por qué no van a ratificar? ¿por qué no quieren ese cambio? ¿en que afectaría al final de cuentas dotar de derechos a los, a las trabajadoras del hogar? Yo creo que es una resistencia cultural y me atrevería a preguntarles también eso, ¿si es cultural, si es una resistencia cultural? Digo, no dudo que vayan a decir no, no para nada, pero en una de esas, si te dicen: ¡pues sí! Ósea, es difícil o es que nunca se ha hecho, es que la, la, la. Pero yo preguntaría: ¿por qué no lo quieren reformar? si esto es debido a alguna resistencia cultural que ellos no quieran tampoco, porque es difícil ser uno contra la cultura ¿no? y también preguntaría, que más les preguntaría, sobre si ¿ha habido iniciativas similares antes? pero antes, así como en los 70 y luego los 50 y los 40. Hubo un sindicato de trabajadoras del hogar en los años 40 en México.

E: ¿Ah, hubo?

EA: Hubo y desapareció, ósea nosotros caminando para atrás. ¿Me entiendes? (risas)

E: Sí. ¿Ósea como así, pero si nació en 1940 tenía que avanzar?

EA: Tenía que haber avanzado, y avanzaron los demás, el, ósea, avanzaron los de ferrocarriles, los telefonistas, ETM avanzaron todos y trabajo del hogar desapareció.

E: Desapareció.

EA: Entonces si había como una tendencia socialista, corporativista en México, ¿no? Siempre, corporativista también para trabajo del hogar y ese esfuerzo se esfumo.

E: ¿Sabe cómo se llamaba este sindicato? ¿Está aquí?

EA: Esta aquí.

E: Entonces voy a leer este libro todo.

EA: No este libro es buenísimo.

E: Es buenísimo.

EA: A ver yo te digo.

E: Y a ti te gusta mucho porque está siempre marcado.

EA: ¡Sí! Es que es mi (risas) No me queda de otra (risas). A ver ya te digo el nombre del sindicato. A ver...en los años. ¡Aquí esta! Es todo este párrafo.

E: 1945, página 27 sindicato del hogar. Vea incluso fue echo el registro.

EA: ¡Sí!

E: ¡Wow!

EA: Apenas. ¿me entiende? pero del 25 al 45 dice que sí hubo varios sindicatos, viste que no dice cuales, habría que averiguar.

E: Sí voy a buscar y lo adjunto.

EA: Hay que averiguar, pero este, y del 45 a 2015 tú no tienes nada.

E: ¡Parado! Es un espacio muy grande para una situación que América-Latina está siendo discutida a mucho tiempo.

EA: ¡Exactamente! No bueno, yo creo que en América-Latina todo mundo está mejor que México porque creo que el convenio lo ratifico ya todo el mundo, hasta Bolivia.

E: Es que me asusta, es que Ecuador tiene mucha dificultad, pero está mejor que aquí.

EA: ¡Sí todos!, Nicaragua ya firmo el 189.

E: ¡Sí! tengo una amiga que está haciendo su estancia doctoral en Nicaragua, sí.

EA: Y ya lo firmaron, ya lo ratificaron. Ósea México es el que no, no, no, y si es un asunto cultural, ósea sí es, yo me he dado cuenta.

E: OK. Ve estoy un poco, un poco no, estoy muy apasionada, no sé cómo, apaixonada por esta situación porque tenemos muchas cosas que vamos a incomodar mucho, estas gentes, vamos.

EA: ¡Uff Sí!

E: Vamos porque no se hace nada si no incomodamos.

EA: ¡Exacto!, muy bien, gracias. Tenemos una aliada en ti. Ve y diles.

E: ¡Ay, gracias!

EA: Confróntales y diles: ¡oiga qué vergüenza!

E: Si voy a hacer eso. ¿No se siente incomodado con esta situación? porque América-Latina está trabajando esto hace mucho tiempo, está prácticamente con la solución puesta. Brasil ya está puesto, así que ¿no se sienten incomodados con esto? vamos a ver lo que eles vao decir.

EA: ¡Exactamente! ¡Exactamente!

E: y espero que no me desconvides, invite. Pero que el jueves a las 9 siempre llego temprano a las 8 me quedo lá porque tienen que me ver. (risas)

EA: Si y me tienes que contar después como te fue (risas).

E: Sí voy contarte. (risas)

EA: El asunto aquí, yo creo que el problema en México es como más grave porque, además, pero esto ya es una opinión personal porque, además, no son los únicos trabajadores que están siendo explotados, también los jornaleros agrícolas, también, los temporales, la explotación a migrantes es 5 veces más terrible que cualquier trabajador mexicano incluido los trabajadores domésticos. Es decir, en México hay un abuso sistemático, sistemático a nivel del empleo, en muchos otros sentidos también, pero a nivel del empleo hay un abuso sistemático. El salario

mínimo es ridículo, las fuerzas policiacas, armadas, reciben el mínimo. Entonces cuando tú le pides a la gente otorgar derechos a las trabajadoras este, domésticas la reacción inmediata es y ¿por qué ellas?

E: Creo que hay una cuestión de discriminación específica para ellas.

EA: ¡Además! ¡Además! porque te da cierto estatus tener una trabajadora doméstica. Entonces hasta la persona más, bueno que no es cierto, que ya está estudiado que son las clases medias y altas las que tienen trabajadores en el hogar. No es cierto este mito mexicano, porque te van a decir los mexicanos: todo mundo tiene muchacha. Eso no es cierto, ósea es un mito esto de que las clases pobres tienen empleados. Lo que en los estratos más bajos si se usa mucho es que empleas a tu familia, empleas a tu sobrina y a tu prima y ella cuida a tus hijos, es como más una organización de familia extensa que, pero no es empleo remunerado, no es trabajo del hogar como tal. Entonces además en México hay el fenómeno de trabajo del hogar no remunerado que es el que llevan a cabo prácticamente todas las mujeres en México, ósea las amas de casa y las sobrinas, primas, tías, abuelas.

E: si porque tiene para ayudar. Entonces ellas se quedan trabajando y sin salario.

EA: ¡Exacto! Y se quedan a cargo de la casa y cocinan y son.

E: Para que la otras se salen para trabajar.

EA: Para que la otra trabaje, ¡exacto! y son las encargadas de cuidados, son las encargadas de la limpieza, son las encargadas del cuidado de los hijos, de los ancianos también. Es decir, al parecer es como el 20% del PIB.

E: ¡Sí! Yo estaba viendo y sí. Es mucha cosa. (risas)

EA: Es más grande que el petróleo.

E: ¡Sí!

EA: Y que el turismo, pero no hay manera de medirlo realmente porque es algo que se hace, así como ¿no?

E: A mí me gusta mucho, el que es invisible, el privado.

EA: Es invisible.

E: es contrario que ganar, que nos ha dicho, a mí no me gusta el privado, me gusta el público por eso me voy a andar, a trabajar, pero estamos, porque si no me quedo invisible, eso es lo que hacen.

EA: ¡Exactamente!

E: hacen una discusión totalmente contraria yo no consigo comprender, porque se presentan como intelectuales, los expertos de México se presentan como auto intelectuales, pero yo no consigo comprender ¿Por qué no aprueban esto, en México siguen iguales? (risas)

EA: No, no es que es, y es un asunto te digo, todo mexicano, cualquier mexicano en lo que si vamos a estar de acuerdo todos, es que es complicado, es un asunto bien complejo, por ejemplo esto ¿no?, justamente el trabajo invisible, el trabajo informal en México es tan, tan común, esta tan estructuralmente establecido que mucha gente lo prefiere porque si estas en el lado formal por lo tanto eres visible ¿no? inmediatamente te cae Hacienda, y es una extorsionadera de dinero y estas pague y pague impuestos que no se notan y que además tú los ves que se gastan en puras cosas que dices: ¡no por favor, mis impuestos! (risas).

E: A ver para donde van mis impuestos.

EA: Exacto, acaba la gente. Una clase política enriquecida, así como, es alucinante el enriquecimiento ilícito de la clase gobernante. Entonces mucha gente no le ve sentido alguno a

nada ¿me entiendes? te van a decir: yo para que pago impuestos y para que le doy derechos a esta, si nada de esto es cierto.

E: Ah, Porque no hay mucha transparencia. ¿no?

EA: No, no, no.

E: Entonces yo percibo, percibí que en site nos sites oficiales tienen a los portales de transparencia, pero cuando vamos a dentro a buscar los documentos no conseguimos, es complicado de más.

EA: Sí, yo supongo que en Brasil es más abierto.

E: Es un poco más abierto, pero cuando no consigo un documento en Brasil, me voy al ministerio público y describo, peticiono, hago una petición. Oh, yo entro al site y no tiene. Está diciendo que tiene, pero no lo tiene. Necesito esto, para esto, esto y esto. Entonces, ¿Cómo no tiene? Y vai lá, petición. ¿ey por qué no está allá?. ¡Ay, esta allá! Porque se salió para hacer una actualización, pero estaba allá, ella no consiguió leer, entonces pues se queda allí.

EA: Aquí también ¿eh? puedes recurrir, es el Instituto Nacional De Acceso a la Información y metes tu petición, pero es una cosa.

E: (inaudible)

EA: No, no, no. Sí los obligan, sí, sí los obligan. El ejército nunca da nada, siempre dicen que todo es clasificado, pero los demás si, el IMSS si tu podrías hacer solicitudes al INAI sobre número de trabajadoras este en el hogar, empleadas y con seguridad social, creo que ya lo hizo ella, este, y creo que es el 2% de los trabajadores del hogar ¡solamente! tienen acceso a la seguridad social porque se inscribieron voluntariamente, pero podrías hacer esas investigaciones en el INAI también, si fueran necesarias, nada más que toma tiempo, todo toma tiempo.

E: Si, desde que llegue aquí yo he hecho algunas peticiones, creo que unas 5 hasta ahora nada de contestación, pero estoy haciendo siempre que necesito un dato voy mandando para el gov.mex. Pero cuando al final de mi tesis que necesite, ¡oh! yo he hecho 50 peticiones solicitando este estado, pero no me llegaron y va pa la tesis, es el portal de no transparencia porque no contestan las preguntas. (risas) Sí, sí, sí llegaron.

EA: ¡Ay! que tristes conclusiones vas a tener (risas).

E: Ojalá no llegue a esta conclusión porque en Brasil no es diferente, en Brasil algunas informaciones también son sigilosas, solicite las mande, solicite al BGA tiene casi 4 meses que solicite una información para entregar mi profe, hasta ahora nada y cuando voy personalmente eles no me dicen nada, entonces voy a petición al ministerio público para hacer una reclamación, solicite esta información y todavía no me han dado, no sé por qué si es una cosa muy tranquila, muy sencilla. Tiene que estar allá pero no me han dado y entonces voy a ver esto y si llegar al final de mi tesis yo pongo: ¡oh! solicité, pero no me llego no hay transparencia en la información.

EA: Claro exacto para una.

E: Pero apenas que se tranquilice porque estamos aquí pero allá también no es tan distinto. Las instituciones también son pegadas, (risas) pero o que me deja más contenta es que nuestras leyes están mejores, son más claras, entonces puedes tener un parámetro o un camino para seguir.

EA: Bueno, aquí nosotros de entrada tenemos que cambiar la ley y después hacer que se aplique, porque la aplicación de la ley, pero bueno al menos llegar al punto donde ya está la ley.

E: Y me gustaría de hacer un camino un poco jurídico porque soy abogada también entonces voy a caminar un poco por la parte jurídica porque es exactamente esto porque los filósofos y

los sociólogos se van para lo social y voy pegar para aquí que soy cientísta social, soy cientísta político y soy abogada enton voy seguir también para que tenga como saber, cómo se sigue el tramite jurídico, porque por más que la justicia se buena nosotros sabemos que tenemos que ter tramite jurídico para se llegar, llegar al espacio, a algún lugar.

EA: ¡Exacto! tiene que ser viable y aplicable.

E: Si es una norma programática, tiene que hacer esta institución esto, si hay una norma de aplicación inmediata tiene que hacer esta u otra institución.

EA: ¡Exacto!

E: ¿Cómo funciona en México? no sé.

EA: Eso lo puedes preguntar al IMSS el jueves.

E: Ah, ok.

EA: Eso es lo que le puedes preguntar al IMSS, ¿cuál sería? ¿cuáles serían las implicaciones de aprobar la reforma de ley de seguridad social? y que nos diga, ¿qué implicación manual de operaciones, si un cambio en el reglamento, si ahora una nueva? Ósea, que nos digan que tanto.

E: Porque es que así, de repente que sea una hoja programática de eficacia diferida tiene que hacer otra institucionalidad, ¿entiendes? Entonces vamos a ver como é que vamos caminar por ese ciclo, porque en Brasil es una norma de eficacia inmediata que este valiendo en la data de su aplicación y la presidenta ha dado 3 meses para iniciar la aplicación de la ley, inmediato no es programática porque si fuera programática los derechos sociales sin regla son programáticos dependen de una otra norma.

EA: Ajá. ¡Exacto!

E: Para hacer la aplicación y ton otra institución que tiene que hacer otra norma más 4 años sin.

EA: ¡Exacto, igual aquí! Eso sería lo que pasaría aquí.

E: Entonces vou seguir ese paso jurídico para caminar, para saber ¿cuáles son las instituciones? y al tener esto, olha si es así tiene que hacer por este lado y si es de eficacia programática diferida, vamos a hacer por este lado.

EA: Sí, la propuesta en México sí es programática y diferida. Ósea sí justamente, la idea es como segmentar y es lo que se le ha dicho a hacienda y al INS de no te preocupes no son todas al mismo tiempo es solo el 10% primero, que es como el caso más sencillo de una empleada un empleador y este tiempo no, a ver que te dicen. Estaría interesante saber que te dicen si de todos modos esta complicadísimo, no se que.

E: lo que se ha hecho con eficacia diferida y programática, vamos a tener tiempo.

EA: ¡Exacto!

E: Entonces a la Hacienda puedese programar

EA: Y puedes ir viendo también que va a pasar con las que tienen 2 o 3 operadores, es un poco lo que está pasando por jornaleros ¿eh?, es exactamente la misma situación, tampoco tienen derecho a la seguridad social y que también el argumento es que no tienen un empleador.

E: Que no tiene uno solo. Pero eh, esta situación también pasamos en Brasil, incluso algunas personas se cambiaron para se inscribir como micro emprendedores individuales porque así consiguen trabajo, pero es un absurdo en Brasil esta situación, es casi como un emprendedor, pero no lo es, no lo es, no es verdad. Entonces, el estado está haciendo una fiscalización para saber porque estas personas están se cambiando si no es emprendedores porque los empleadores no quieren hacer el pago de los derechos.

EA: Ah, O.K. Entonces estas personas tienen que entrar.

E: No empujan para acá, empujan para allá y no es correcto, ¿né? El mejor caminho. Entonces el gobierno está haciendo una fiscalización, pero los diaristas por obligación tienen que tener seguridad social, tienen que elegir un empleador, un empleador, y si este está trabajando aquí solamente este se hace al pago, después, si no está más, si va para otro, u otro hace el pago.

EA: Ah todos hacen un pago, contribuyen todos los empleadores.

E: Sí, sí, sí no tiene problema. Por ejemplo, yo tengo una diarista, una jornalera en mi casa, si eh, hay otro pagando tu seguridad no hay otro, entonces yo hago el pago, hago el descuento y ya lo deposito, entonces está aquí do mes porque es mensual.

E: ¿Y si son varios se dividen entre los empleadores o ella elige uno?

EA: Elige uno, porque eso se puede hacer paga una vez, entonces este va y hace el pago. Ella no tiene que preocuparse, yo prefiero pagar todo para que después no se (inaudible 51:23) porque ella también recibe y no complementas con su parte y ahí hay un problema muy serio para mí entonces yo voy pago todo y hago el descuento, no tiene que preocuparse por eso, el próximo mes sino está conmigo cobra del otro.

EA: ¿Del otro? Ah, OK.

E: Hay unas que pagan. -Prefiero recibir todo para ser un poquito más, -yo no, yo pago un poquito más, yo hago el seguro porque si no el gobierno vem y cobra a multa, una multa muy grande.

EA: ¿Y sí hay un seguimiento del gobierno, ósea el gobierno sí audita y fiscaliza?

E: Sí la, sale desde las de legacías regionales de trabajo que, si hay reclamaciones en de legacía regional de trabajo, ¿Cuáles son? ¿Cuántas personas?, ¿de dónde está saliendo?, si son de trabajadores del hogar, si no son, si son las diaristas, si hay una trabajadora del hogar que va la de legacía regional de trabajo, este crédito trabajista se puede ejecutar de primero antes que todos los demás créditos. Entonces hay un crédito tributario vinculado a un derecho trabajista va primero, entonces esta debiendo descuento de tu salario, que tu tienes. Por ejemplo si tengo una diarista, alguien me ejecuta un crédito trabajista que yo no he pago, ella va hace una reclamación y el gobierno determina pague primero el crédito trabajista. Entonces si no pago va descontar de mi cuenta crediticia.

EA: Ah, bueno lo que implica eso, es un sistema muy bien armado y centralizado de Hacienda, cosa que en México (risas) se hace difícil.

E: Voy a tentar colocar esto, esta explicación en mi tesis, como se hace recepción de créditos trabajistas para que si no consigue recibir sus derechos al menos haga una reclamaciones, tiene derecho de hacer reclamaciones, aquí as, creo la Junta de Comisión y Arbitraje, las reclamaciones.

EA: Sí pero ya cambio, hubo una reforma el año pasado que elimina la Junta de Comisión y Arbitraje y que crea El Tribunal de Comisión y Arbitraje.

E: Ah, sí.

EA: Inmediatamente jurídico.

E: Entonces no tiene necesidad de pasar para aquí.

EA: Se va directo a Tribunal. No sé, vamos a ver cómo les va, ósea, no.

E: ¿Pero ¿qué, qué pasa es que creo que las trabajadoras del hogar no consiguen llegar al Tribunal? Porque estas personas son personas muy simples con un poco de miedo de llegar y ¿cómo así? ¿no saben cómo llegar? A veces, ¿no tienen estudios?

EA: Así es, y muchas de ellas por lo que he visto, ni siquiera están interesadas en beneficios como la seguridad social, preferirían que les pagaras más dinero, ósea en efectivo la prestación

de seguridad en lugar de pagar porque no le ven mucho el caso, porque yo creo que también ha faltado una campaña fuerte de información, una campaña que entere a la gente que la seguridad social no nada más tiene que ver con el acceso a la salud que es como a lo que la gente automáticamente le dice seguridad social o IMSS en México y en lo que piensan es en el acceso a la salud pero ya no piensan en el acceso a prestaciones como la jubilación, como el retiro, como la pensión en caso de accidente de trabajo, como el embarazo y las guarderías, ¿no? Ese tipo de prestaciones ya no las piensan y además no las relacionan, quien sabe por qué.

E: Ah, ya.

EA: Entonces si tú le dices a un empleado, te voy a dar seguro social, muchas veces te dicen a mí no me importa, mejor dame el dinero.

E: OK

EA: Y yo me inscribo al que yo quiera, porque además hay 3 sistemas de salud en México (risas) Ósea no hay uno.

E: Sí, son 3, pude más complejo, ¿cómo así?

EA: Es que yo no entiendo y además según ellos lo van a homologar, pero no lo han hecho, entonces está el Instituto Mexicano de Seguridad Social que es el IMSS que es para trabajadores, está el Instituto de Servicios y Seguridad Social a Trabajadores del Estado el ISST que es para trabajadores, pero del estado a los empleados públicos y esta lo que llaman el Seguro Popular que es como esta caja, este fondo para la población abierta, ¿no? La que no es ni trabajador ni trabajadora del estado y en México hay muchísima gente así que no es formalmente trabajadora porque nunca ha sido declarada ni registrada como empleada que está en una situación de informalidad completa, ¿no? Entonces desde los Freelancer, cineastas, diseñadores y demás. Desde ese tipo de trabajo informal hasta la gente que vende en la calle, las empleadas domésticas, el trabajo informal en general y mucha, y toda esa gente en principio tiene acceso al Seguro Popular.

E: Ajá

EA: Entonces cuando tú le dices a ella, a una trabajadora del hogar te voy a meter al IMSS pues ella lo primero que te dice es yo ya estoy en Seguro Popular.

E: ¿Pero Seguro Popular es más curto, tiene menos cosas, tiene menos asistencia?

EA: ¡Uy sí! Esa de entrada nada más es salud, ya no te da las demás prestaciones y además es un paquete muy básico de servicios de salud, creo que ni la leucemia la cubre.

E: ¡Ujum! Es muy poco.

EA: Es muy poco y las onerosas como cáncer, VIH no las cubre.

E: Y o que es más grave que me parece, es que no está vinculado al trabajo como categoría social.

EA: No.

E: Y entonces, es para todo, pero trabajador es algo muy especial, tiene una historia de lucha muy importante.

EA: Exactamente.

E: y quien se queda en Seguro Popular se desvincula.

EA: Exactamente.

E: Y se enfraquece.

EA: Exactamente. Y así es como pierdes el derecho.

E: Sí

EA: El IMSS de alguna manera como está vinculado al trabajo y el ISST igual, bueno todavía hay. Y por eso hay tanta resistencia a meter a toda esta gran mayoría de trabajadores a las instituciones de seguridad social como IMSS o ISST, precisamente porque de manera desvinculada ya tienen el beneficio de salud sin tener ningún otro beneficio.

E: Sí, es como si no fuera trabajador.

EA: Exactamente.

E: Son los otros invisibles, son muy, es como si estuviese viendo como muy pequeños, pero no es verdad.

EA: Así es.

E: Es una intensión de desclasificar, descalificar el trabajador y esta historia, es histórico siempre eso fue así, pero estamos en siglo XXI.

EA: Umm, pero en México caminamos para atrás te digo (risas)

E: Para atrás. Es como Marx que les llamaba el Lumpen Proletariado, los otros, los verdes (risas) Temos que avanzar no retroceder y el seguro social no hace esto, los desvincula de sindicato, de diálogo social.

EA: De representación política.

E: De representación política, colectivo, de la identidad colectiva destes trabajadores que es muy importante, se queda. El seguro social no nos sirve, no nos sirve.

EA: No, ese corte asistencialista.

E: Asistencialista.

EA: Es como la, la, la, el ciudadano es visto como sujeto de subsidio y no como sujeto de derecho.

E: No, no, no. Esto no nos sirve porque es muy pequeño para un trabajador que es una categoría muy importante para economía creo es muy importante. Entonces, no, voy a hacer una crítica muy profunda.

EA: Sí, sí, sí, Por favor. (risas)

E: Porque no queremos esto.

EA: No, nosotros en México creo que tenemos niveles de discriminación, ósea así de grave, está el nivel legal que hay que solucionar, sí hay que reformar la ley, sí hay que ratificar convenios, sí hay que hacer todo lo que haya que hacer, pero ese es el más fácil, luego está el nivel como medio ¿no? que es el social donde que hay que hacer verdaderamente viable el cambio, este, hay que hacer tramites sencillos, hay que poner los beneficios, el acceso a la salud y a la seguridad social tiene que ser real ¿no? Los trabajadores tienen que poder tener acceso a eso y además está el nivel más difícil de todos que es el cambio cultural, ósea justamente que la gente en general cambie respecto de este tema, eso es lo más difícil.

E: Creo que también como las políticas son comunicadas a estas gentes como algo de peligro, pero no es verdad. Vamos a ver si el estado está haciendo una comunicación para las poblaciones que necesiten de esto derechos o que se comunique como se nos, de la misma forma de pagar impuesto, eles não vão querer.

EA: ¡Exacto!

E: Porque vos, voy a trabajar también como estas políticas están siendo comunicadas, si están siendo comunicadas como solamente pagos, es difícil de todos modos.

EA: Sí.

E: Não se afastar de estas políticas, pero si el estado comunica, vea vai ter estos derechos, es importante, ta, ta, ta.

EA: Sí.

E: Sensibilizar, entonces las gentes van se para esas políticas.

EA: Sí, sí, sí. Totalmente.

E: ¿Me entiendes? Porque as dos esferas, las de coordinación de comunicación. coordinación está trabajando agora, en comunicación estado tiene carrera, então vou enfocar este pedazo también. Pero como el estado está comunicando para toda esta población de trabajadores, trabajadoras del hogar.

EA: Sí no. No están comunicando nada.

E: No están comunicando, entonces no vão comprender, no hay discurso, peor do que haber discurso es no haber discurso.

EA: ¡Exacto! Tu que querías el discurso institucional pues (risas).

E: Pues no los tienen, la exigencia institucional es muy importante idea, entonces que voy a recoger, preguntar eso a secretaria de trabajo, hay comunicación de la importancia de estas políticas para todos esses trabajadores, ¿cómo se hace esta comunicación?, porque si no hay estas personas no se sensibilizan, no aprenden, no se capacitan. Si hay capacitación para productividad, pero no hay para esta otra parte.

EA: ¡Exacto! yo creo que la única que se está encargando de eso ahora, es la del sindicato Marcelina.

E: Si que está haciendo, yo estoy acompañando por el Facebook, está siempre batendo, batendo, batendo.

EA: Sí, pero es la única.

E: El estado no. Debería estar haciendo este trabajo de comunicación de política pública, pero no lo hace porque también no la tiene. Él no tiene esta (risa)

EA: No, no tiene. Yo espero que sí prospere tu tesis y que todos podamos este.

E: Ay por favor (risas) por eso estoy aquí pidiendo ayuda.

EA: ¿Cuánto tiempo tienes aún?

E: Tengo hasta 30 de noviembre aquí, que estaba desde junio, regrese con el sismo me quede en Brasil por un mes y regrese en 20 de octubre y hasta 30 vou me quedar aquí, pero yo tengo muchas cosas y estoy organizando.

EA: Yo todo lo que puedo enviar por correo te lo mando y los libros que pueda conseguir te los consigo y nos vemos para entregártelos.

E: Sí por favor.

EA: Pásame tu.

E: Y vamos siguiendo nos comunicando porque es una tarea muy importante de mi tesis aquí, sí.

EA: Yo no tengo tarjeta, pero te mando todo por whatsapp.

E: Este es mi teléfono en México, mi teléfono en Brasil y mi correo en México, Brasil y mi correo que funciona es este también hegemónico y dominante.

EA: ¡Ay! Se dice investigadora ¿pesquisadora?

E: Sí

EA: ¡Ay que lindo!

E: En Brasil si yo me presento como investigadora no es muy bueno porque la investigadora es de la policía (risa) en México si me presento como pesquisadora no es muy bueno (risas).

EA: No porque las pesquisas son policiacas (risas)

E: Y yo no sabía, no inicia yo empezaba como pesquisadora y alguien me ha dicho oh no, es investigadora. (risas)

EA: Mira este es el de CONAPRED y este es el personal y te mando te digo, todo lo que pueda lo envío, veo que ya te dieron. A ver entonces, ¿Cristiane te dio la iniciativa, bueno el borrador de iniciativa?

E: No, ella me ha pasado el proyecto que ha subido para entregar.

EA: Ah la iniciativa ya tal cual presentaron. Entonces yo te mando todo lo anterior.

E: Por favor.

EA: Porque para llegar a ese documento que te dio cristiane, hubo que pasar por esto, por esto, por esto, ósea sí.

E: Ay por favor, es muy importante y en Brasil vou pegar, vou añadir la propuesta de proyecto que se llegó a una ley federal, están todas las discusiones de las comisiones desde cuando se presentó en Cámara, Senado y Congreso hasta que se llegase a una ley federal y te paso también un trabajo de una amiga que en la disertación de maestrado sobre trabajadoras del hogar.

EA: Ah perfecto.

E: Porque tiene la parte histórica.

EA: Sí, sí, si para los antecedentes.

E: Es muy interesante esta disertación, no entra en la parte jurídica, pero entra en la parte sociológica. Entonces tenemos esta discusión, eh, tenemos las comisiones que trabajaron y vou a tener una cita con una senadora que es muy importante en Brasil que se llama **Martha** fue presidenta de la comisión que tuvo la actualización de la ley federal de trabajo en Brasil que también debería ser sustitución, ella presidenta de comisión de derechos sociales. Cuando vou pegar los documentos con ella que ya esta marcado para diciembre entonces voy a hacer todo esto y paso para ti. Para que tu sepas como se empezó el discurso desde.

EA: Desde el inicio, sí. Seria Buenísimo.

E: Ahí tenemos muchos caminos para hacer una comparación.

EA: Sí, sí ¡Ay! Nosotros ojalá estamos cruzando dedos para que.

E: Sí, interesante, estoy muy contenta con esto, tenemos un esqueleto pienso así, Brasil y México o que tenemos, o que temos, o que temos y aquí os espacios vacíos, los espacios vacíos y vacíos y vacíos.

EA: Que se note.

E: Que se hizo, que se note. Olha tenemos esto y esto.

EA: Y ustedes nada.

E: Y ustedes nada.

EA: ¡Exacto! (risas) eso es lo que necesitamos, llegar ante los políticos y decirles que vergüenza, ósea esto. Mira sabes qué, quédate este, es más fácil que yo consiga otro nuevo para mí que tu... mejor.

E: Pero está todo marcado no.

EA: Mejor, así ya está la tarea hecha (risas)

E: ¡ay muchas gracias!

EA: Sí, quédatelo, quédatelo. La verdad es que (risas)

E: Ay, ok. Vamos lo ter con mucho cariño.

EA: No bueno, es que, yo creo este es muy bueno por toda la información que vas a encontrar y lo que no esté ahí de todos modos te da la referencia.

E: Sí.

EA: Entonces es un muy buen documento la verdad.

E: Sí, estoy tentando presentar mi tesis hasta, tengo que presentar hasta diciembre si anticipo y presento en junio-julio está muy bueno, pero voy a regresar aquí y para presentar los resultados.

EA: ¡Eso! Sí, nos avisas.

E: Y para entregar y para ver ¡olha! Como estamos, es mi compromiso desde siempre ¿ne? Porque es muy importante.

EA: Va, perfecto.

E: Y vamos nos hablando por correo también.

EA: Sí, sí.

E: Desde Brasil para acá, se necesita de un algo, yo puedo. ¡oh! tenemos esto aquí poder ir presentando ahí. EA: Sí perfecto. E: ¿OK? Porque los documentos son públicos, pero es muy complicado encontrarlos, pero los encontré y voy agregando. EA: ¡Perfecto! Eso está súper bien. E: Porque a mí no me gusta y también porque va a perjudicar mi tesis. EA: No y lo que yo encuentre o lo que vayamos avanzando, ojalá ¿no?, también te lo reenvió para que puedas ir añadiendo ¿sí? E: Añadiendo. Ok EA: Va para el pós doc. Llegar al. E: El pós doc. va a ficar la parte económica, pero por ahora (risas) hay estoy muy contenta. EA: Que bueno. E: ¡Mucho! ¡Mucho! ¡Mucho! EA: ¡Qué bueno! ¡Qué bueno! ¡Qué bueno! E: Ok. EA: De todos modos, yo te mando EA: Que te digo son, en realidad son las opiniones institucionales del CONAPRED sobre las iniciativas o sobre las propuestas de reforma de la ley entonces. E: Y después del jueves te paso o que yo cogió. EA: ¡Me dices! E: Vou te pasar porque ja vou estar reparada y yo necesito de informaciones. EA: Sí, sí, sí. Tu preguntales así, exactamente eso está muy bien. ¿Cuál sería el caminito institucional, jurídico para tener una reforma así de? Eso si te lo van a contestar (risas) sobre ¿por qué no lo hacen? no te van a decir nada, pero oye, mira si se hiciera la reforma ¿qué necesitas hacer? ¿cuáles son los reglamentos? ¿qué acciones?, eso si te lo van a decir. EA: Y esa es información valiosísima. Sí claro (risas). FIN DE LA ENTREVISTA.

APÊNDICE J – CITA CON LA CONFEDERACIÓN REVOLUCIONARIA DE OBREROS Y CAMPESINOS – CROC

Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Ciências Sociais - ICS. Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA.

Tema: Informalidad en el trabajo, políticas de formalización y procesos de inclusión: (un análisis institucional discursivo): relación de las políticas activas de empleo (políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos), y de los programas productivos de microcrédito, en la construcción y caracterización de Estado del bienestar social en Brasil y México, de 2005 a 2014. Mercado laboral e informalidad. Para llevar a cabo esta investigación, las instituciones que participan en los debates sobre trabajo decente en Brasil y México.

Representante institucional: Nicolas de Sousa Loza Hurtado (Secretario General de la CROC).

Ubicación: Dublín No. 5 , Col. Juárez .Del. Cuauhtémoc. C.P. 06600. México, D.F. Tel. (55) 52071428

Fecha de solicitud: 24/10/2017

Fecha de la cita: 30/10/2017

- 1 - ¿Cómo actúa la institución cuando se trata de derechos laborales e informalidad (sector económico y trabajador informal)?
- 2 - ¿Qué derechos necesitan los informales y qué reclaman?
- 3 - Sin un proceso de formalización, ¿es posible tener derechos sociales para el trabajador informal en Brasil?
- 4 - ¿Tiene la Institución algún plan / proyecto que se dirija al sector informal? Por ejemplo: ¿evitando que el trabajador formal pase al sector informal?
- 5 - ¿Tiene la institución algún tipo de diálogo con el gobierno para abordar el sector informal?
- 6 - ¿Tiene la institución algún proyecto de capacitación / capacitación profesional para la categoría básica? ¿Cómo se articulan estos proyectos con el tema de la informalidad?
- 7 - ¿Qué significa la formalización del empleo para el trabajador brasileño? ¿Y para el país?
- 8 - ¿Cuál es la visión de la Institución con respecto a la informalidad del empleo y; ¿Trabajo decente en el país?

- 9 - En el campo de las decisiones legislativas y de políticas públicas, ¿qué agenda sugiere la Institución para fortalecer los esfuerzos del Estado para reducir la informalidad?
- 10 - ¿Cómo ve la Institución la reciente reforma laboral? ¿Participaste en la reforma, te invitaron a comentar?
- 11 - Con la nueva reforma laboral, ¿es posible pensar en bajar las tasas de informalidad en el país?
- 12 - ¿Tiene la institución alguna sugerencia para mejorar el diseño y el funcionamiento de las políticas públicas para reducir las tasas de informalidad en el país?
- 13 - ¿Participa la institución en algún proyecto gubernamental que cubra el sector informal??

ENTREVISTA NICOLÁS LOZA – CROC

EO: Mira la, primeramente la estructura de nuestra organización es la siguiente: Estas aquí en la sede de la FROC de la Ciudad de México y el área metropolitana, es la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos de la Ciudad de México insisto y el área metropolitana, aquí convergen en esta oficina convergen 36 sindicatos nacionales con igual número de secretarios generales y 22 sindicatos con sus secretarios generales de la ciudad de México, les llamamos los dos sindicatos locales, ya, y pues nos juntamos todos, nos reunimos y votamos quien va ser nuestro secretario general, o nuestro líder de la federación, en esta ocasión yo les agradezco mucho porque yo soy en este momento el secretario general de la federación CROC de la Ciudad de México y el área metropolitana. Este es, esa es la estructura y así como yo en cada estado de la republica hay un secretario general de las federaciones estatales, en Jalisco, en las Cala, en Puebla, en toda la República mexicana y todos los secretarios generales de las federaciones nos juntamos y votamos quien va ser el secretario general nacional, el de la confederación. En este momento es senador de la república y se llama, el compañero Isaías Gonzales Cuevas, él es el secretario general de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos CROC. Esa es, a grosso modo la estructura, verdad de qué es una federación que está conformada por sindicatos y que es la confederación que se conforma por federaciones, ¿Qué te gustaría saber?

E: Entonces tiene un trabajo muy amplio en México y desde los estados incluso de, en general por toda la nación mexicana, por esto es muy importante. Me gustaría de tener una comprensión de tu mirada, de porque está hablando institucionalmente de CROC de la federación, verdad no. Sobre eh, las políticas de formalización de empleo en México, la situación de las gentes que trabajan en las calles, los campesinos que son informales, entonces por eso yo hice una lista de

preguntas para que se ocurra más sencillo para mí, hasta porque mi español no es muy claro, pero yo estoy.

EO: Pero le entiendo.

E: Me sintiendo responsable por ahorita hablar español, voy a hablar muy bien. Eh, y tengo que seguir esta ruta para que yo no pierda y gustaría de saber si es tranquilo para ti si yo puedo tener 30 minutos de tu tarde. ¿Está bien?, ¿me gustaría de saber si el proceso de formalización que México desarrolla, por ahora que tiene un plano de formalización de empleo, si CROC o si la federación que es FROC si fue invitada algún momento para participar de la creación de políticas públicas, del diseño, si participo de alguna manera en este proceso, si participo o si participa de alguna manera en este proceso que México desarrolla, porque está en proceso como incluso en Brasil también, hay un proceso de formalización de empleo a través de políticas públicas y esto, este proceso incluye los informales, porque hay políticas públicas específicas para ellos? Entonces esta es la primera pregunta y me gustaría mucho yo oír tu opinión.

EO: Con gusto, mira, en esta confederación, aproximadamente tenemos 4 y medio millones de trabajadores en todo el país, la federación de la ciudad de México y el área metropolitana aproximadamente tenemos 375.000 trabajadores, verdad. Tenemos sindicatos te lo había yo comentado de lo que se te ocurre, la industria textil, electrónica, metalúrgica, repartidores de gas, repartidores de agua, custodios de cometa, el hipódromo de las Américas, etc., etc. Nuestra carta de presentación como organización FROC y CROC es la hotelería y la gastronomía, calculamos aproximadamente tener entre el 85% y el 87% de hoteles y restaurantes en toda la república mexicana afiliados los trabajadores a nuestra organización, para no ir más lejos, el corredor reforma, verdad, este, todo los hoteles a excepción de uno que lo tiene el, la organización que se llama CTN, todos los demás tienen contrato colectivo con nosotros, esa es a grosso modo el conglomerado que tenemos tanto en CROC como en la FROC y en lo referente al trabajo informal, verdad yo quiero decirte que yo le llamo trabajo de no asalariados, se me hace cruel decir informales, ¿ellos que quisieran?, ser formales, aproximadamente en México tenemos arriba de 30 millones de trabajadores en la informalidad si tú quieres para entendernos los dos.

E: Creo que me gustaría que se quede a voluntad, como quieras.

EO: Y aquí en la ciudad de México aproximadamente son 2'200.000 trabajadores no asalariados que venden o dan un servicio en las calles, verdad, a los ciudadanos. Yo llevo buena relación con el gobierno de nuestra ciudad, ¿por qué? pues porque considero que eso es gobierno y tenemos una secretaria del trabajo aquí, debe haber una buena relación porque nosotros somos representantes de trabajadores, han hecho esfuerzos por enseñarles empleo a los trabajadores informales.

E: Sí, muchos.

EO: Cuando yo he platicado con las diferentes secretarías de trabajo que me invitaron a varias reuniones que he estado con ellos, con el propio gobernador de la ciudad de México que es, este, el doctor Mancera, verdad. Me han dicho que esa gente la están preparando para un oficio, soldador, panadería y yo les he dicho que, qué bueno, ¡los felicito! pero ¿cuando terminen esa capacitación, en donde los van a meter?, si estamos ahorita sufriendo por el empleo y me preguntan qué sugiero yo, y me respuesta ha sido como representante de CROC/FROC verdad, de que vayamos a su hábitat cada día hay más, entonces ¿cómo ir a su hábitat? Organizándolos. Un trabajador no asalariado en las bocas calles en términos generales gana en 4, 5 horas aproximadamente 300, 350 pesos, y un trabajador en un centro de trabajo cuando no es

especialista en un área gana aproximadamente 200 pesos, nuestro salario mínimo es de 80, las empresas les dan dos veces el salario mínimo son 150, en la informalidad que le llaman, ganan en 3, ganan 300 pesos en 4, 5 horas, entonces yo he sugerido, que los organicemos ahí, y no precisamente que sean de la CROC sino con la organización que estén que los organicemos, que les demos un horario de trabajo, un horario de trabajo de las 7 a la 1 todo ese grupo que esta, de la 1 a las 6, 7 de la tarde otro grupo, los tenemos organizados. Yo soy consejero en el seguro social, estoy tratando de que este, tengan esa oportunidad los trabajadores no asalariados, por ejemplo los trabajadores que tienen puestos semi fijos y que venden tacos aquí, todo alrededor que veas tú, venden entre 3.000 y 3.500 pesos diarios en tacos, pueden ellos pagar su cuota del seguro social porque hasta ahorita no la tienen y poder estar afiliados a esta institución de seguridad para ellos, su familia y para y en sí, pues para que ellos mismos tengan esa tranquilidad y tengan la oportunidad de ser atendidos por médicos profesionales como son el Instituto Mexicano del Seguro Social. Esa sería la respuesta que yo te daría, que yo ando pugnándolo en cualquier foro que estoy lo digo, señores no podemos ya estar viéndolos desde otro extremo hay que ir a ellos, estar en su hábitat, aparte de que ellos no están acostumbrados a encerrarse dentro de un, en una planta de trabajo, una industria, ellos están acostumbrados desde que nacen, pequeñitos tú lo puedes ver.

E: ¡Sí! Muchos.

EO: Andan en la calle. Entonces vamos a apoyarlos de esa manera, es lo que yo ando buscando y a las autoridades y a todo mundo, verdad tratando de que nos apoyen en ese proyecto.

E: Muy importante, son estrategias muy ricas, muy consistentes y ¿tiene escrito algún documento para esto, para mostrar esto al gobierno, tiene algo así concreto?

EO: Algo como escrito no. Te platico yo en todos los foros como ahorita que estoy lo expreso, lo propongo.

E: Yo puedo, tiene foros en twitter para que yo pueda acompañarlo o seguirlo, tiene twitter o algo que yo pueda, yo puedo twittearte a partir de ahorita.

EO: Si, hablamos ahorita con la señorita para que entres ahorita al face, al correo y que empieces tu a ver eso, pero te digo te mentiría si te digo que tengo un folleto, un libro, ¡no! todo ha sido ir expresándolo en cualquier lugar que me encuentre.

E: Tiene una buena entrada porque se expresa muy bien.

EO: Gracias, pero es que es la idea ya no podemos estar volteándonos para otro lado porque cada día crece más la informalidad de compañeros no asalariados.

E: Porque ellos, yo pienso, se creen un discurso que son víctimas, pero son trabajadores, tienen que se integrar a un proceso, es posible que eso ocurra entonces.

EO: Eso lo exprese en un foro también con la OIT, la Organización Internacional del Trabajo.

E: ¡Ah sí! Soledad me ha informado esto.

EO: Pero este, yo con Soledad, ella sabe cuál es mi mentalidad en esto, ellos están muy concentrados, en controlar la informalidad en negocios ya establecidos pequeños que es muy bueno, muy bueno, ejemplos tenemos todos, salones de belleza, este gasolineras, lugares que de ante mano sabemos que no están regularizados, entonces estamos tratando todos de hablar con los empresarios de allí para que se regularicen.

E: ¡Sí! porque tiene que haber política de micro emprendedores, ¿no?, que es posible.

EO: ¡Así es! Eso es lo que estamos manejando la organización y es algo que le preocupa a nuestro líder nacional, la mujer y como emprendedora, que tenga, buscar recursos, crear asociaciones y fundaciones para que podamos bajar recursos de las instituciones ya sea locales,

nacionales, inclusive internacionales para la mujer, pero yo digo, yo lo he expresado esto porque creo que se han concentrado en las micros y pequeñas y yo quiero toda esa gente que anda en las calles es la que está creciendo y nadie voltea a verlos.

E: Si, pero es como si fuera una identidad, ¿así es no?

EO: ¡Así es!

E: Ok, A mí me gusta mucho tu propuesta. ¿Crees que hay algún conflicto, algún problema entre los informales, las asociaciones que se proponen a un proceso de formalización porque yo observe que de tu lado no hay problema, por el contrario, hay solución, pero cuando presenta esta propuesta a ellos, cree que hay problema o conflictos que ellos no aceptan la propuesta?

EO: Bueno, número 1, te voy a poner un ejemplo, tú tienes un pequeño salón de belleza y tienes dos trabajadoras, vas iniciando en tu negocio, cual es el temor tuyo de regularizarte, que vas a tener que pagar todos los impuestos de tu negocio, vas a tener que darles el seguro social a tus trabajadoras. Entonces, cuando tú vas iniciando no es fácil, entonces de alguna manera, aunque esto suene contra la ley se tiene que dar ciertas facilidades a esa gente para que poco a poco se vayan incorporando a la formalidad, pero hay que analizar eso, no es nada más de que te metes y luego ¿de donde voy, si voy empezando?

E: Que se dé una motivación.

EO: ¡Claro!

E: Con tu vivencia, ¿Cual serían los derechos que los informales más necesitan ahorita?

EO: En este momento, este por la seguridad, la seguridad, este, la seguridad social creo yo porque ellos no tienen derecho a como todo el trabajador formal a un aguinaldo, a unas vacaciones, a todo lo que habla nuestra ley federal del trabajo, ¿verdad? Y que definitivamente por eso digo yo, cuando yo platico con ellos pues todos tienen ese deseo, pues todos quieren. Quien no quiere tener su aguinaldo a fin de año, quien no quiere tener vacaciones, quien no quiere a determinada edad jubilarse, quiere pensionarse y no pueden porque no han cotizado al Instituto Mexicano del Seguro Social o al ISTE los que están al servicio del estado. Entonces eso sería la prioridad que yo considero que ellos necesitan.

E: O.K, Es importante. ¿Dentro de un pensamiento de diálogo social de gobierno con las organizaciones civiles, con los trabajadores, puedes decirme cuales serían los personajes claves para que se tenga un mejor éxito en este proceso?

EO: Mira, esos 2 millones de trabajadores, no asalariados, hay grupos que tienen sus líderes que son los que en algún momento sienten que puedan perder ese poder, verdad, que se han ganado a pulso la mayoría de ellos buscando el beneficio de los trabajadores, verdad. Pero nos encontramos con una situación, el estar tú ya regulada, tú ya directamente puedes pagar tu impuesto, ya no pagas una cuota que es, entonces estas, eh, y hay intereses ahí, yo lo que le he dicho al gobierno, hablar con esos líderes, seguirles dando el apoyo como tales, que tengan ellos a sus grupos pero que a través de ellos les demos estos servicios de la seguridad social a los trabajadores no asalariados, eso sería porque siempre hay la desconfianza de que va venir este y me va quitar a mi grupo, verdad, va a venir el otro y va querer comer, entonces dejarles sus grupos y a través de ellos darles esas motivaciones a los trabajadores, esa podría ser.

E: Si yo comprendo, porque no hay necesidad de desarticular.

EO: ¡Así es!, ¡Así es!, si pensamos como representantes de trabajadores en apoyarlos esa es una solución, verdad.

E: Si comprendo, entonces en tu punto de vista ¿cuál sería el significado de la formalidad de empleo para México?

EO: Pues primeramente, este lo que se está haciendo ¿eh?, México lo está haciendo a través de sus autoridades, lo que decías tú, lo que dice Soledad a través de la propia OIT venimos aquí, tenemos pláticas, vamos a convencer a las micro empresas para que se regularicen con el beneficio que van a tener en el sentido de que sus trabajadores tienen la oportunidad de tener una casa de INFONABI, tienen la oportunidad, tú lo decías, a una pensión, volverse atractivo y buscar con el gobierno que sea un tanto benigno en los impuestos para esa clase de trabajadores, esa sería la oportunidad de que tu teniendo dos trabajadoras y todo, las das de alta pero tenme paciencia con estos impuestos, déjame crecer, déjame levantarme y después te los pago, de otra manera no podemos. Si tú vas a arrancar un negocio, por decirte algo aquí mexicano, tienes 50.000 pesos para arrancar tu salón de belleza, se te van 40.000 pesos por decir algo, en el equipo que vas a poner para peinar y todo eso, ¿sí? y lamentablemente es una realidad, para que te den los permisos pasan 1, 2, 3, 4 meses y te cuestan más de lo que estas invirtiendo. ¿Entonces? La gente tiene que poner un negocio a escondidas, clandestino, son los que estamos nosotros tratando y el propio gobierno de convencer, insisto, pero ¿cómo convencerlos? tienes que darles facilidades.

E: Facilidad para hacer la formalización.

EO: Eso es lo que se está haciendo, Soledad ha realizado foros para eso, para las micros que andan fuera de la formalidad tratar de invitarlos a que entren, pero yo insisto ¿que sería? tenemos que darles una motivación, ellos no tienen el oro de entrada para empezar a pagar los impuestos que pide y que marca nuestra ley, ¿no?, no estamos en condiciones, ese es una de las principales razones que detiene, verdad, para que la informalidad pase a la formalidad.

E: Tienes entonces una buena relación con el poder legislativo, porque ahorita tenemos al señor Isaías Gonzales, que es de Puebla que el senador, él es un líder nacional.

EO: Y que predica con el ejemplo ¿eh?, tu ahora que tengas la oportunidad dile a Soledad, hijo no para, entonces pues eso nos obliga (risas) a seguirle el ritmo.

E: Sí. Entonces en su opinión ¿cómo haber una armonización legislativa con las políticas públicas a fin de garantizar a los informales el derecho al trabajo, que cosa ha dicho. ¿En su percepción tenemos el convenio 789 no sé si conoces el convenio que ratifica los derechos de las trabajadoras de hogar?

EO: Sí, no ha avanzado mucho esa es la realidad.

E: ¿Sabes por qué en México no lo ratifican?

EO: Bueno, mira ese es uno de los problemas grandes porque nos vamos a nuestra cultura, a nuestras costumbres, gente que tenemos en casa como nuestra esposa, todavía y pido esto, lo digo con todo respeto, ya de la gente que me vaya a escuchar, pero todavía hay muchos hogares de nosotros que creemos que nuestra pareja únicamente es para que esté haciéndonos los quehaceres, ya cuidando a los hijo, yo no sé en tu país, pero aquí no hemos esa es la verdad, hemos ido avanzando pero todavía no lo superamos. Entonces creo yo que hay este seguir trabajando, no lo vamos a poder hacer de la noche a la mañana, pero estamos avanzando, la mujer se está liberando, nuestras leyes electorales ya hablan del 50% y 50% de nuestros gobernantes tienen que ser mujeres y hombres en igualdad de circunstancia. Entonces, se está avanzando ¿verdad?, pero esa es la gente más preparada, entonces, todavía la gran mayoría nos falta, y lo digo con mucha tristeza mucha preparación para poder lograr superarlo, lo vamos a llegar a hacer, pero nos falta todavía un tiempo para lograrlo.

E: Un tiempo para eso, va tener un poquito más.

EO: Si poquito, poco a poco vamos avanzando, vamos avanzando.

E: ¿FROC participo de, la debate de, la ley de trabajo que fue actualizada en 2012 y 2013 en México?

EO: Normalmente participamos en todo, participamos con los partidos, las reformas, en todo vamos participando. Por ponerte un ejemplo, aquí tenemos hablando un poquito de política, aquí tenemos nuestros representantes que les llamamos plurinominales, tú lo sabes eso que es.

E: ¿Pro y nominales?

EO: PLURI

E: ¡Ah! Plurinominales. Sí, sí.

EO: Estos hombres no necesitan el voto, por ciertas características y la ley así lo permite, no necesariamente salen a buscar el voto que la gente vote o este con ellos, sino son plurinominales diputados, senadores. Entonces nuestra organización mando una iniciativa que fue escuchada, en donde ya no anden de pluris, tienen que buscar el voto que la gente diga ese hombre es bueno porque nos va ayudar y no nada más que por ley tenga derecho a estar en una curul. Entonces, hemos participado y nuestra organización participa en todo, yo soy consejero en el seguro social, la CROC tiene consejeros en el seguro, en toda la república mexicana, tenemos consejeros en el INCONARIC en toda la república mexicana, en todas las instituciones la CROC está presente.

E: Cuando se dice que tiene consejero en seguro social, él es el IMSS, IMSS,

EO: I-M-S-S

E: ¿Crees que es posible me indicar a alguien que yo pueda entrevistar en IMSS, puedes ayudarme con esto para 20 minutos que es? ¡ojalá!

EO: Si mira, yo formo parte de un consejo, en el consejo consultivo, hay 4 representantes de los empresarios y 4 representantes de los trabajadores de las diferentes organizaciones obreras y un presidente que es de la institución.

E: Que IMSS.

EO: IMSS, platicamos, vemos cuales son las necesidades del IMSS, cuales son las necesidades de los derecho ambientes (00:27:40), en que se les está fallando, cómo es, ese es un consejo consultivo.

E: ¿Es posible yo tener acceso a algún documento, una acta, algo que me explique la actuación de este consejo para tu?

EO: ¿Vas a estar un tiempcito aquí?

E: Si voy me quedar hasta 30 de noviembre.

EO: 30 de noviembre, bueno porque no te busco una reunión de con alguien del, con, del IMSS, con alguien del IMSS y hasta lo mejor te lo traigo aquí para que platiques con él.

E: ¿Si es posible?

EO: Nosotros tenemos mucha relación.

E: Si me ayudas con esto creo que mi investigación y México se queda consolidada, porque, eh, so me falta esto, yo no los tengo aún, si me con IMSS yo tengo FROC y CROC que las informaciones que estoy exactly con tu entrevista más las informaciones de consejo consultivo.

EO: Claro.

E: ¡oh! que buena suerte yo tuve hoy

EO: No ni digas, a tus ordenes, verdad, somos gente que nos gusta trabajar, ya te dije.

E: Muy gentil, por favor yo te dejo mi tarjeta y yo voy a esperar con mucha ansiedad que me consigas a alguien del consejo, una cita.

EO: Ah no te preocupes.

E: Y tendré mucho honor en regresar a México con mi tesis y hacer una presentación de la investigación cuando se cierre, si quieres y si te gusta a mi tranquilo y mi teléfono en México, y brindarle incluso con un ejemplar de mi tesis para que ayudes ojalá los trabajadores de aquí, tu consejo y tu federación.

EO: Este es el celular y estos son los teléfonos de aquí y este es un correo.

E: ¿Doctor Nicolás yo puedo esperarte con tranquilidad entonces para que consiga una cita con el consejo?

EO: Si gustas la semana que entra estamos en contacto, ahorita que te den datos y tú me dejas los datos con la secretaria y este, y vamos a estar en contacto, yo con gusto.

E: Por favor, ay que bueno, que buena suerte yo tuve hoy

EO: Como se pronuncia. ¿Elieth?

E: Así, Elieth

EO: Fíjate que Elieth que inclusive con esta gente que te platico, trabajadores informales de las calles yo tenía una salita de juntas que tú ves allí en el rincón la quite y pusimos unas computadoras exclusivamente para la gente, para que vengan a aprender, porque como están siempre en la calle hay quienes no tienen nada de estudio, sobre la practica van a prendiendo a hacer cuentas y todo que son muy buenos.

E: Son las salitas que están abajo que yo vi ahorita

EO: No, si gustas vamos a verlas.

E: ¿Si yo puedo cerrar la grabación?

EO: Sí.

E: hay que bueno, ¿puedo sacar fotos de las salitas?

EO: Hágale.

E: ¿Tiene algún folder, algo que? ¿NO?

EO: Tenemos un folder, ¿que necesitas? En la semana te voy a tener material, eh, para que te documentes los acuerdos que tenemos como organización con los IMSS, con los balnearios, con los restaurants, con todo, para que los trabajadores. FIN DE LA ENTREVISTA.

APÊNDICE K – CITA SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DEL HOGAR – SINACTRAHO

Presentación del tema de la cita: Investigación acerca de la informalidad en el trabajo, políticas de formalización y procesos de inclusión: (un análisis institucional discursivo): relación de las políticas activas de empleo (políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos), y de los programas productivos de microcrédito, en la construcción y caracterización de Estado del bienestar social en Brasil y México, de 2005 a 2014. Mercado laboral e informalidad. Para llevar a cabo esta investigación, las instituciones que participan en los debates sobre trabajo decente en Brasil y México.

Representante institucional: Marcelina Bautista

Presidenta del SINACTRAHO

Endereço: Serapio Rendon, 71, San Rafael, 06470 Ciudad de México, CDMX, México.

Telefone: +52 55 9131 9097

Fecha de solicitud: 20/08/2017

Fecha de la cita: 20/10/2017

E: Eliete: ¿Hace cuánto tiempo entonces que está trabajando para el sindicato?

EA (Marcelina): Para trabajadoras, yo comencé en México hace muchísimos años, pero funde la CACE en el 2000 y a partir del 2000 el trabajo fue mucho más de lleno, estuve trabajando ya menos tiempo en casa y me dedique este, a la organización y ya al final, al final este, deje totalmente de trabajar para este dedicarme a la organización.

E: Porque yo descubrí SINACTRAHO, ¿se pronuncia así? SINACTRAHO en la internet porque yo primero encontré CACEH después empecé a leer un poco sobre ti, eh yo vi que tiene un trabajo muy largo, muy grande, muy intensivo.

EA: Intenso (risas)

E: ¿No se cansa de estar peleando, de estar en una lucha casi que todos los días yo veo que tiene una novedad que está en desarrollando?

EA: Es que la lucha tiene que ser así.

E: ¿Tiene una propuesta casi que mágica, (risas) porque es muy difícil porque es mujer y aunque es mujer en un país que sabemos nosotras que es machista, sí, entonces yo veo que no se cansa, que no se desmotiva (risas) y tu estas siempre allí?

EA: Si la desmotivación tiene que ser aquí, allá fuera hay que darle fuerte (risas)

E: Es una leona (risas).

EA: Sí, algo así.

E: Me gustaría, Este es mi esposo.

EA: Mucho gusto.

E: Está acompañándome por un mes en México, porque ese llego a un poquito de tiempo, pero yo voy me quedar un poco más.

EA: Ah ya, sí que mal que no pudiste venir a un taller ayer, entendí que mi compañero Gavino había, Gavino está en la parte de comunicación y creo que te dijo si puedes venir al taller, y él

me dijo le dije que viniera al taller, creo que me dijo, pues me quede con esa idea, y ayer tuvimos capacitación con 60, casi 70 trabajadoras del hogar.

E: No lo creo, ¿ayer? No lo creo que yo perdí, ay que triste.

EA: Y este yo le dije va venir, que bueno que viene porque la verdad ó sea si ves que contesta un poquito y ya se me olvida y vuelvo a hacer entonces dije bueno mañana tomo contacto con ella.

E: Pero que si tiene otro taller ¿yo puedo participar después?

EA: Sí, el día 8 anótalo. 8 de octubre tenemos 2 talleres, uno sobre formación de líderes y la otra es capacitación en derechos, en sindicalismo.

E: ¡Que padre!

EA: Entonces

E: ¡Que rico!

EA: Esos más o menos son un grupo como de 80 personas.

E: ¿Crees que en estos dos talleres es posible que yo haga alguna encuesta con las participantes?

EA: Tendría que coordinar si, un poco como es la encuesta, este a lo mejor que si necesitan un número de trabajadoras, si así también vamos un poco coordinando.

E: ¿Yo puedo enviarte para tu correo para que veas lo que ella está preguntando para no dificulta, que las contestaciones sean complejas, sea aprenda algo?

EA: Si lo puedes hacer a lo mejor, como este taller es paralelo, los dos talleres, de repente si estamos como muy saturadas con el tiempo, pero si podemos a lo mejor no sé, armar un grupo para que hagas una encuesta con ellas.

E: ¿Sí?, ¡Ay qué bueno!, yo puedo ayudar también yo vengo, traigo yo puedo traer las impresiones los papeles que se necesite para que no tenga.

EA: O tomas contacto directo con las compañeras después por teléfono las puedes entrevistar o hacer la encuesta, puede ser así.

E: Será muy rico si yo puedo hacer esto (risas) eh yo tengo una pregunta para ti, está en SINACTRALHO las empleadas de hogar ¿ya fuiste una empleada del hogar, tengo esa curiosidad?

EA: Sí, yo trabaje 22 años como trabajadora del hogar, la mayor parte cuide niños, este y empecé a trabajar a los 14 años.

E: A los 14 wow

EA: Vengo del estado de Guajaca.

E: Guajaca.

EA: Entonces llegue a México.

E: Que se perdió mucho ahorita.

EA: Sí, sí, sí tembló acá, en la época del temblor, entonces este llegue aquí a trabajar.

E: Sí, entonces tiene una realidad casi que, en la carne, sabes cuánto se cuesta todos los días trabajar así. Cuando niña yo también fui no sé cómo se llama aquí, cuidadora de los bebés.

EA: Niñera.

E: Niñera. Cuando niña yo creo que unos 11 años de edad mi mamá también me dio autorización para trabajar autorización, se va para que no se quede en las calles en Brasil y puedes cuidar de los niños y tener un poquito de dinero pero yo no tenía nada (risas) porque nosotros cuando niños trabajamos y lo repasamos y entregamos la plata para los papas, entonces creo que no es sencillo, es muy difícil también por un poquito yo me quede en las calles pero porque mi papá se trabajaba mucho y yo me quedaba con mis hermanos en la calles para entonces.

EA: A veces eso pasa, porque eres mayor eres responsable de los hermanos.

E: Sí.

E: Yo por ejemplo en mi casa igual, mis papas trabajaban en el campo entonces yo cuidaba de los niños.

E: Es normal, para quien viene de la vida que se trabaja. Unas preguntas especiales para los, para que como se trabaja con SINACTRAHO para que no tenga que perder mucho tiempo conmigo, yo vi que hizo un contrato colectivo de trabajo y que intento hacer el deposito en la junta de conciliación, ¿ha conseguido?

E: Sí, estos son los contratos, es un contrato de planta en modalidad de planta que decimos en Brasil diaristas y este es no, diarista es de aquí que van una vez, dos veces en una casa, entonces tenemos estas dos modalidades que son como lo más común en México una donde duermen en la casa donde trabajan y la otra es que trabajan y se van a su casa, entonces conseguimos estos contratos porque el 30 de Agosto nosotros, SINACTRAHO consiguió su 12 aniversario y quisimos como muy simbólico entregar los contratos esa fecha, entonces llevamos este, estos contratos los recibió la presidenta de la junta local y reconciliación de arbitraje y este pues era también como muy significativo en términos históricos en México ya que por primera vez en la historia de las trabajadoras del hogar que se firma contrato colectivo de trabajo. Contrato colectivo pero en este caso con la empleadora o el empleador siempre es de manera individual, porque pues no es una empresa, no hay más que a veces dos trabajadores o trabajadoras en una casa, entonces siempre es de manera individual y pues entregamos este depósito y tenemos una campaña que estamos también realizando para que se junte el mayor número de firmas que también otro trabajo que esta atrás de esta campaña pues es sensibilizar a los empleadores y las trabajadoras, porque las trabajadoras a veces tienen miedo a perder el trabajo y mejor no firma contrato, ósea hay como esta costumbre que mejor así.

E: No tenerlo porque pierde el trabajo.

EA: Sí porque la cultura de lo, el respeto de los derechos en México pues como siempre no hay esa manera entonces las trabajadoras pues siempre están a la expensa de todos lo que les pueda pasar, aunque se quejen, o se quejan y hasta ahí se queda, tampoco ellas tienen como mayor cosa que hacer, no saben a veces que existe la organización, a veces organizarse también es difícil son trabajadoras que son madres solteras y los domingos es para descansar y venir aquí pues es bien difícil.

E: Es difícil no, pero después que he hecho esto ¿ya está en evidencia las, ya están haciendo utilizado?

EA: Sí este contrato, tenemos una página, la página se llama www.sinactraho.org.mx y están las dos modalidades y siempre habrá personas que lo baje, pero este contrato tiene validez oficial cuando se firma con el sindicato.

E: Ah sí, nadie toma con el empleador.

EA: No, es como agarrar y cualquier gente lo firma no.

E: Tiene que venir aquí, firmarlo con el sindicato.

EA: Sí, la formalidad es eso, con el sindicato y se da por enterada la trabajadora que tiene un contrato y tiene derecho a revisar que firma, este, si le gusta o no, entonces eso es muy importante eso porque con eso vamos a llevar este 4 copias a la junta, para que lo registre se queda con uno, uno para la empleadora, uno para el sindicato y uno para la trabajadora.

E: Ah que bueno, ¿yo puedo me quedar con él?

EA: Sí, es para ustedes.

E: Ah gracias, que bom, nossa fique contenta que yo porque siempre que yo hago una entrevista yo me salgo con las manos vacías, (risas) las promesas que van a enviar los documentos parra mi correo, muchas veces no se llega.

EA: O no se puede o se nos olvida y ya queda así.

E: Sí, también porque tienen muchas cosas a hacer entonces es un ganho efectivo. ¿Cuántos países de Latino-América ya ha visitado? ¿Cuáles?

EA: Cuáles no, mejor cuáles no. No he visitado Venezuela, no he visitado panamá, aunque tengo contacto directo con las compañeras que tienen sindicato y con las compañeras, algunos países o casi todos los países del caribe, este que a veces, o sobre todo los que son de habla inglés no, pero la gran mayoría están todos los países.

E: ¿Y siempre que ha estado con su propuesta de sindicatos, siempre peleando, luchando, siempre trayendo sus campañas?

EA: Sí, ósea más que nada primero yo fui cuando se crea la Confederación Latinoamericana Y Del Caribe De Trabajadoras Del Hogar, yo ocupe varios cargos en CONACTRAHO hasta tener la secretaria general por ejemplo fui de actas, fui de organización por varios periodos, CONACTRAHO tiene unos 27, 28 años entonces hasta que logre, hasta que llegue a ser secretaria general y ocupe el cargo durante 6 años porque justo fue el periodo cuando vinimos a trabajar el tema del convenio 189 entonces hasta que logre el convenio le entregue mi cargo con el convenio para que las compañeras que siguieran pudieran trabajar la ratificación y en América latina tenemos 14 países que ya firmaron el, ya ratificaron el convenio, en México no.

E: Brasil yo estaba investigando, y yo no encontré nada de la ratificación porque Brasil aun no lo ha ratificado.

EA: No Brasil no lo ratifica, quedo muy claro ellos que hasta que las leyes quedaran con, sin broncas, sin problemas iban a ratificar, entonces bueno con los cambios y todo eso también dificulta Brasil como en esto, pero Brasil tuvo una buena participación con sus leyes y todo cuando se creó el convenio 189 entonces.

E: ¿Entonces, tiene una participación en el convenio 189 tu trabajo?

EA: Sí.

E: ¿Directamente?

EA: Muchísima

E: ¿Muchísima participación?

EA: Mi participación para este convenio en la OIT fue por ser la secretaria general de CONACTRAHO como representante de América latina, eso fue como algo que tuvo que ver el trabajo, me toco hablar en las conferencias, este, fue referencia América latina para muchos otros países como Asia o como otros países.

E: Yo no estoy charlando, hablando con una persona de poca fuerza, estoy charlando con una persona muy fuerte, es un privilegio, para mí es un privilegio y para Latinoamérica yo creo que también, yo estoy haciendo un gran elogio a ti, es una grande mujer, es una grande mujer porque crees, tiene ¿desde que empezó a trabajar con el convenio 189 hasta hoy que ha convenio está publicado, de la fecha de que se empezó hasta hoy tuve que hacer muchas modificaciones para que se crea vea publicado el convenio, fue salieron muchos desde la origen hasta la materialización del convenio, tuve que cambiar muchas cosas, tuve que retirar sacar, quitarte o tuve que acrecentaran allí, cómo se creó desde el inicio tu historia en el convenio?

EA: Bueno creo que es importante hablar que para la creación del convenio tiene también su historia en la participación y propuesta de las mismas trabajadoras del hogar de América-Latina

atreves de CONACTRAHO por ejemplo nosotras CONACTRAHO tuvimos una trabajadora Creuza Oliveira que es de la FENACTRAN ¿No sé si la conoces?

E: No, no la conozco.

EA: Ella tiene una participación muy fuerte en Brasil como la líder de las trabajadoras del hogar, ella es negra y la, el trabajo de nosotras como organización de trabajadoras del hogar era muy escaso, la alianza con las organizaciones sindicales fuertes de los países entonces hubo como la propuesta desde la OIT que las organizaciones sindicales desde la CCA la CCI pudieran también un poco como hacer alianza, entrevistar a las trabajadoras, reunirse con ellas, entonces se hacen dos encuentros iberoamericanos donde vienen las centrales sindicales de toda América latina la CCA y las organizaciones sindicales de España y se juntan, y trabajan con la CONACTRAHO y se hace como la primera propuesta para que la OIT crea un convenio para las trabajadoras del hogar y esa propuesta la hizo Creuza de Brasil, pese a que o más bien a falta de que del respeto de los derechos de las trabajadoras en los países, lo ideal es que haya un convenio entonces esa propuesta se fue trabajando, se fue consolidando, y en la siguiente reunión que tuvimos con la OIT ósea, esta primera fue en Paraguay y luego en Uruguay en donde las centrales sindicales recogen estas propuestas y se hace un encuentro internacional en Holanda, con más de 60 representantes, trabajadoras del hogar y organizaciones de la sociedad civil, investigadores y todo, y la propuesta concreta, la propuesta en este encuentro internacional donde las trabajadoras en CONACTRAHO dijimos tenemos que tener un convenio para que también los derechos de las trabajadoras sean aplicables en los países que no hay, incluso hay países donde no hay derecho a organizarse como en África o Asia, estos lugares y el tema de la migración, el tema del trabajo infantil y todo eso, entonces las centrales sindicales recogen la propuesta y hacen la presentación a la OIT en el 2008 y entonces tanto CONACTRAHO o representantes ya de otros países formamos la red, la primera red internacional de trabajadoras del hogar en el 2006 y fue como este, esta red quien represento a las trabajadoras del hogar ante la OIT, entonces en esta red estábamos América latina, estaba Asia, Europa, África y entonces fue cuando empezamos a trabajar y todas las consultas, todos los informes y todo este trabajo que había que estar haciendo con la OIT pues lo hicimos nosotras, a mí me toca América latina, a otra compañera en Europa y así fue que nosotras pues fuimos trabajando hasta el 16 de junio que se firma por 183 países integrantes o partes de la OIT que firman este convenio y que sale como un convenio y una recomendación, el convenio 189 y la recomendación 201 y pues también ósea, o fue otra lucha que haya estas dos normas por el hecho de que hay países que no saben qué hacer para aplicar los derechos de las trabajadoras entonces la OIT dice pocos convenios o pocas normas o convenios salen con una recomendación en el caso de las trabajadoras del hogar consideramos que debe de haber porque hay países como México a veces México no sabe qué hacer con su, con una población tan grande de trabajadoras del hogar entonces la OIT pues hace estas recomendaciones para como se hace un contrato, como deben asegurar, para las políticas públicas.

E: ¿Un manual, una cartilla que hay unas orientaciones para ver cómo se cumple convenio 189?

EA: En países donde ya está ratificado sí, sí van creando como sus políticas o que van recomendado los gobiernos y todo, pero en México con trabajos conocen el convenio 189.

E: ¿Y toda esa historia está registrada en algún sitio?

EA: Si puede estar en el sitio de la ITWF es la federación internacional de trabajadoras.

E: ¿Puedes escribir para que yo no?

EA: www.itwf.org Es la federación internacional, allí está todo y después de que nosotras ganamos el convenio 189 en el 2011 este pues viene la pregunta ¿ahora qué hacemos?

E: ¿Sí, y ahora?

EA: Y entonces todo mundo dijimos tenemos que seguir este porque hasta aquí no llego el asunto, ganamos un convenio pero falta su ratificación entonces dijimos que debíamos reorganizar esta red en una federación internacional, entonces en octubre del 2013 se conforma o se transforma la red en una federación internacional y hoy contamos con esta federación que es la FIT que es la que agrupa a nivel mundial a las trabajadoras del hogar y pues es representativo, muy representativo la FIT porque representa a las trabajadoras en el mundo que ahora ya hay 57 millones de trabajadores y trabajadoras del hogar, la gran mayoría son mujeres, la gran mayoría son migrantes y pues tienen un trabajo que esta desvalorizado y las leyes no se cumplen para ellas, muchas no tienen seguridad social, no tienen un salario digno, sus gobiernos las deja fuera siempre del marco normativo.

E: Como persona que tiene luchado muchos años, y ahorita tiene logrado muchos ganhos también en relación a tu lucha y lucha de las otras trabajadoras, ¿cuál es los derechos que más tiene sido evocados por las trabajadoras?

EA: Pues primera es que ellas tienen un desconocimiento total de sus derechos, porque los empleadores normalmente nos dicen que nuestro trabajo es ayuda, entonces no se ve como trabajo para que una trabajadora pues diga voy 8 horas, así cuesta mi trabajo o que una norma sea como referente para al menos firmar un contrato, entonces como eso no existe en México la empleadora lo ve como parte de la familia, de una ayuda, trabajo de mujeres, entonces en ese mundo se mueven las trabajadoras del hogar, entonces cuando nosotros empezamos a organizarnos, pues era primero reconocer que somos trabajadoras importantes en la vida de otras mujeres, en la vida de este país o de los países entonces había que concientizar a las trabajadoras del hogar para que reconozcan que son sujetas de derechos y uno de los derechos que tienen pues es organizarse colectivamente, entonces eso nos da pie también para que CACEH pueda trabajar mucho más fuerte en la parte de la formación política, sindical y todo de las trabajadoras del hogar y el 30 de agosto del 2015 después de 15 años de CACEH pues se forma también el primer sindicato en la historia de México de las trabajadoras del hogar que es SINACTRAHO con 5 países por eso es nacional, con 5 estados, entonces es un sindicato nacional que creemos que las trabajadoras del hogar se formen más y tengan más su participación política, su, que crezca este sindicato a nivel estatal en el cual este también ya estamos trabajando más o menos con 11 estados, en la cual hay una trabajadora que esta también empezando y el seguimiento que tiene que dar el sindicato CACEH por el trabajo y CACEH pues sigue funcionando como este referente de las trabajadoras del hogar, defensoras de los derechos humanos laborales, tendiendo también puentes para que el sindicato se puede también, actuar en este sentido entonces lo que estamos haciendo.

E: ¿Lo que tiene pueblo, pero tienen todos los estados que hay SINACTRAHO tiene en el sitio, están registrados?

EA: Ahorita ya tenemos creo que 5 más, entonces estamos con, esta Puebla, esta Colima, estado de México, Chiapas, la ciudad de México, Tijuana, Baja California, este Monterrey, creo que ya no se cual, Guanajuato, tenemos Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo. Y estamos trabajando también en Mérida.

E: Mérida, ¿Esta para ser creada, Mérida?

EA: Ahorita con Mérida estamos trabajando mucho con las, el instituto de las mujeres el gobierno estatal y todo entonces todavía no hay un grupo de trabajadoras del hogar, pero estamos seguras que sí, así empezamos en Querétaro con los gobiernos y todo y ya ahorita tenemos trabajadoras del hogar.

E: ¿Esos son los estados que tienen un buen dialogo social?

EA: Algunos, tenemos este, alianzas, algunos tenemos esta participación y pues lo que queremos a través de todo esto es que se organicen las trabajadoras del hogar y allá también algún espacio que puedan acudir por cualquier asunto.

E: Ah sí. ¿Entonces si yo pregunto si hay dialogo social entre SINACTRAHO y el gobierno?

EA: Sí, mucho, sobre todo aquí en la ciudad de México porque hace incidencia, hace mucho trabajo de incidencia para el asunto de la ratificación, ahora el contrato, la modificación a la ley federal del trabajo que es una de las cosas que también está pendiente entonces hay para la ratificación del convenio por ejemplo hay diferentes instancias que son referentes a eso, es decir el IMSS que es la del seguro social, la Hacienda, la Secretaria del trabajo.

E: ¿Por qué tiene que incluir entonces las trabajadoras en estas delegaciones?

EA: Sí, sobre todo porque les toca, es decir Hacienda tiene que ver toda la parte finanza, seguridad social o el IMSS y todo eso, entonces cada instancia que tiene competencia pues empezó a hacer trabajo de reconocimiento de esto no, por ejemplo la secretaria del trabajo hizo una investigación muy grande que se llama “La Deuda Histórica Con Las Trabajadoras Del Hogar” entonces es importante que hagan estudios, que reconozcan que no hay derecho para las trabajadoras del hogar, pero más importante es que crean políticas públicas, reformen y todo eso, entonces lo que queremos es la ratificación del convenio por ejemplo, entonces.

E: Que sea específicas para las trabajadoras del hogar, generales porque si no nunca las va tocar y nunca ha habido y nunca se llega a algo definitivo ¿no? Te agradezco está muy bien cómo se beneficia el contrato ya está aquí yo iba a pedir una copia de esto.

EA: Pero puede acceder con ella en la página, ahorita también estamos armando esta página exclusivamente para el contrato.

E: Ah sí, ya algo social de Marcelina con sindicato, CACEH, casi que el SINACTRAHO que CACEH y SINACTRAHO No son personas de iguales, pero se confunde porque tiene tu actuación también.

EA: Sí este es un poco el trabajo que estamos haciendo porque CACEH por ejemplo surge como el primer grupo organización de trabajadoras del hogar, este y bueno todas las que estuvieron afiliadas CACEH pasan al sindicato cuando se crea, entonces casi se queda sin nada, entonces justo hoy estamos haciendo trabajo de fortalecimiento en la cual tenemos 3 ejes de trabajo, uno es investigación, la otra es comunicación estratégica para la incidencia y la capacitación y formación de las mujeres líderes y en el futuro espero muy pronto crear la, el centro de capacitación técnica para las trabajadoras, algo como una escuela de capacitación y formación a las compañeras que también no solamente trabajen en la parte política sino para ser profesionales en el trabajo tienen que conocer, capacitarse.

E: Porque como ha dicho a poquito las gentes confunden, las trabajadoras de hogar con personas que ayudan, pero no lo son.

EA: No, hay una diferencia también cuando hacemos el trabajo remunerado y no remunerado, el trabajo de las amas de casa con las que cobran para hacer el trabajo del hogar entonces siempre hay esa confusión también, entonces de que en México se habla mucho del trabajo del cuidado, este se confunde con el trabajo de las trabajadoras del hogar, hagan ellas también

trabajo de cuidado en las casas donde trabajan, no es lo mismo porque uno es gratuito y que desafortunadamente en nuestro país y en muchos países pues no hay recompensa para las mujeres que hacen este trabajo gratuito, pero lo que nos compete a nosotros como una organización organizada, valga la redundancia pues sí pela por nuestros derechos porque de esos vivimos no, la ley nos respalda pero el incumplimiento por el hecho de ser mujeres de hacer un trabajo tiene que ver con las mujeres y que la misma ley ha marginado y discriminado a las trabajadoras por no incluirlas en las leyes, entonces creo que también esa parte es importante aclararlo, entonces CACEH hace toda esta parte de fortalecimiento con estos 3 ejes porque todo lo que fue CACEH es esto ahora, tiene sindicato tiene un programa de colocación, tiene asesoría jurídica que es lo que yo hago en el CACEH pero para el sindicato, tenemos la capacitación, tenemos difusión y pues la incidencia que hacemos en otras con política que hacemos, las alianzas que es otra actividad muy fuerte para nosotros para no estar solas haciendo el trabajo, entonces y trabajando para ver, dejar muy claro que hace CACEH, que hace el sindicato y que hacemos de manera conjunta.

E: Sí y también porque es muy importante que SINACTRAHO está aquí, CACEH está aquí para que juntos se fortalezcan, ahorita me ha dicho que hace la parte jurídica entonces ¿tiene la graduación jurídica no?

EA: No litigo, pero soy experta en los derechos, muchos años, yo tenía que ser algo.

E: Ha estudiado mucho todas las leyes, porque como se vivió mucho tiempo haciendo esto, tiene, es experta.

EA: Al principio yo litigaba para las compañeras, pero los cambios que ha habido y todo eso yo no puedo litigar, pero a cada trabajadora le calculo el tiempo que trabajo, cuanto, le doy tips para que negocie con el empleador, cuando vemos que eso es muy problemático, si lo canalizo con el abogado para que vaya con ellas a conciliación.

E: Pero es casi una abogada, con tu experiencia.

EA: Un poquito ya. Entonces este, hacemos eso no.

E: ¿Tiene algo social programado, yo tengo una institución que se llama WIEGO, tiene alguna vinculación con WIEGO?

EA: Sí, sí, sí, sí. Wow. Aquí tenemos a la compañera, ¿no sé si ya conociste a Tania?

E: Sí. estoy tentando de charlar con Tania Espinosa.

EA: ¿Ya hablaste con ella?

E: No, yo solicite varias veces una cita.

EA: Ah déjame te la paso ahorita.

E: Por favor ayúdame, yo envié y ella fue muy respetuosa, contesto mi correo, me ha dicho que tiene tal vez una fecha después de la tercera semana de septiembre porque...

EA: Sí estamos súper llenas de trabajo.

E: Sí muchas cosas a hacer, pero ella fue muy respetuosa y me prometió una fecha, pero tengo certeza que se.

EA: Si ella trabaja mucho el trabajo informal aquí y por el tema del trabajo del hogar y bueno yo conozco a WIEGO porque WIEGO fue una organización que participo en este encuentro en Holanda y desde allí conozco a WIEGO, y WIEGO con la UITA han estado trabajando para apoyar a la red internacional de trabajadoras del hogar, y Tania y yo vamos a viajar África en noviembre entonces tenemos muchísimo trabajo y bueno te pasare los datos y le voy a recomendar que te atienda antes de que se vaya a África (risas).

E: Yo creo que después de septiembre yo voy dejar Tania y usted tranquilas.

EA: Sí pero bueno, mucha suerte que nos encontramos porque sí es como bastante y me da siempre me da, así como que mejor paso a alguien que te conteste y eso porque estoy llena de cosas y no, pero entiendo que a quien quieren entrevistar.

E: Estoy muy agradecida porque tuve esta oportunidad y para mi es una oportunidad muy importante porque me gustaría escribir mucho sobre SINACTRAHO en mi tesis porque es un trabajo que en Brasil se tem hecho bastante con mucha intensidad y entonces no me gustaría que terminara la tesis sin haber charlado contigo porque es un trabajo que, es un trabajo importante que tiene que ser siempre con recuerdo, como una persona que se lucha mucho, que pelea mucho por los trabajadores de hogar, no me gustaría nada que no tiene y si puedes recomendarme a Tania también cuando yo voy a quizás espero que ella me conteste de una fecha para que pueda entrevistar, eh me gustaría de participar realmente de 8 de octubre voy a hacer algo bien sencillo para no tomar tu tiempo y que también que me autorice a hacerlo y que yo pueda ayudar en alguna cosa incluso estar aquí con los papeles para hacer algo que se justifique y me pongo a tu disposición ok.EA: ¡Muchas gracias!E: Para que cuando termine mi tesis yo voy traer un ejemplar de mi tesis para acá como agradecimiento y también es un honor y que no sea un trabajo sólo mío, sea tuyo y de las otras también que yo pueda acrecentar algo.EA: Sí, sí, sería buenísimo porque eso también ayuda a las demás compañeras para que vean un poco como que hay, que hay, no es lo mismo cuando nosotras estamos haciendo o viviendo y no escribimos lo que hacemos y que alguien lo escriba pues es buenísimo porque lo leen otras compañeras.E: Sí, yo me pongo a tu disposición para eso yo voy a escribir con responsabilidad y entrego a ti para que, de hecho, no está muy bueno porque esto no es la realidad yo no quiero salir de la realidad, quiero exactamente tu realidad, la realidad de SINACTRAHO, de CACEH, de WIEGO, todas las mujeres de Latinoamérica, entonces yo me gustaría mucho que fuera una cosa bien concreta.EA: Pues cualquier información adicional o eso, lo que puedes hacer es mandarme un mensaje este, vas más que te pueda contestar o eso entonces.E: Está bien. ¿son míos? FIN DE LA ENTREVISTA

APÊNDICE L – SINDICATO MEXICANO DE ELETRICISTAS – SME

Presentación del tema de la cita: Investigación acerca de la informalidad en el trabajo, políticas de formalización y procesos de inclusión: (un análisis institucional discursivo): relación de las políticas activas de empleo (políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos), y de los programas productivos de microcrédito, en la construcción y caracterización de Estado del bienestar social en Brasil y México, de 2005 a 2014. Mercado laboral e informalidad. Para llevar a cabo esta investigación, las instituciones que participan en los debates sobre trabajo decente en Brasil y México.

Representante institucional: Humberto de Montes Oca

Presidente de Sindicato Mexicano de Eletricistas - SME

Endereço: Av. Insurgentes Nte. 98, Tabacalera, 06030 Ciudad de México, CDMX, México.

Telefone: +52 55 5535 4228

Fecha de solicitud: 20/10/2017

Fecha de la cita: 28/11/2017

E (Eliete): Voy a explicarle lo que necesito. Estoy haciendo mi tesis doctoral sobre los trabajadores informales, entonces mi objetivo aquí es conocer los diálogos sociales que los sindicatos mexicanos tienen con estas gentes, yo estaba charlando con Héctor, yo solicite una cita con él y él me ha dado muchas informaciones sobre la Nueva Central pero yo no tengo los documentos para que yo empiece a escribir y entonces Héctor me explico que la Nueva Central está trayendo los informales para un conjunto de demandas, de movimentaciones con el gobierno también. Incluso va tener un encuentro el día 11 ahorita, 11 de octubre, él me invito, a mí me gustaría mucho participar y ver como están. ¿Por qué?, ó que me gusta saber para mi tesis es como los sindicatos trabajan por los derechos de los trabajadores y ahorita los informales porque la Nueva Central es una propuesta que es una novedad incluso, no, porque ellos no tienen patronos. Ok entonces Héctor me charlo sobre los movimientos urbanos, como se organizan los no organizados y que tiene un papel muy importante incluso en el MCE, es esto lo que me gustaría saber, ¿si puedes pasarme informaciones de este tipo, las cartillas, las movimentaciones, las propuestas?

EO (Humberto): Pues te puedo pasar los documentos básicos de la Nueva Central, y te puedo pasar los resolutivos del congreso del mes de enero de este año a donde se establecen algunas líneas de acción entre otras de avanzar en la organización de los no organizados que es más que una práctica consolidada es un propósito, no hemos todavía incursionado franca y abiertamente en ese proceso, no hay ninguna otra organización que por lo menos se los esté planteando, nosotros nos lo estamos planteando y estamos tomando una serie de medidas organizativas, este, y de campañas para poder empezar a organizar a los no organizados. La central no es una central sindical, hay sindicatos son la columna vertebral de este proyecto pero involucra también a cooperativas constituidas en desarrollo y el tercer elemento son sus colectivos de jóvenes, de género, de jubilados y tenemos para iniciar el proyecto de construcción, esta línea de organizar a los no organizados estamos integrando un colectivo de no organizados para iniciar no, en todos los casos tenemos contactos, tenemos familiares, amigos, vecinos que son

trabajadores no organizados que están bajo la tercerización o en el trabajo informal, en el outsourcing está laborando en forma de contratación individual y bueno es como vamos ir tejiendo una red de no organizados, la intención nuestra es darles asesoría, tanto jurídica, con asesoría organizativa, formación política, ideológica e irlos integrando a una estructura territorial que para ese fine estamos diseñando.

E: Comprendo y cuanto estos colectivos que están siendo integrados, ¿tiene algún ya concreto que se está trabajando ahorita con la Nueva Central?

EO: Ya uno de los no organizados no.

E: Todavía no.

EO: Estamos en eso.

E: Sí, pero cuando se trae los organizados para Nueva Central que no es un sindicato como me explico, cuál es tu papel en relación a América latina porque es una cosa un poquito diferente, tiene una secretaria de asuntos extranjeros, secretaria exterior. ¿Tu secretaria está vinculada a alguna otra secretaria o es solamente el nombre?

EO: No, hay muchas.

E: Hay muchas.

EO: Ósea nosotros tenemos relaciones con muchas organizaciones de América latina, recién estoy llegando de Montevideo, estuve allá con los compañeros del PICNT particularmente con el FUS que es la Federación Uruguayas de la Salud, fuimos a un evento internacional que ellos organizan cada año y nos invitaron, pero orgánicamente tenemos pertenencia a un proyecto que se llama encuentro Sindical Nuestra América que de ahí de Brasil quien está participando en este proyecto es la CTV de Brasil.

E: Nuestra América, C-T-V central de trabajadores.

EO: Apenas tuvieron su congreso en San Salvador De Bahía, yo estuve ahí también, en San Salvador de Bahía, apenas el mes pasado.

E: Es donde yo encontré Fernando, a que es de Brasil de la CUT brasilera.

EO: Él es CUT, eso se te ve es gente más ligada al partido comunista de Brasil.

E: Pero cuando está a poquito me dices que tienen necesidad de encontrar una ideología para los informales porque ellos no la tienen tan definida así.

EO: Bueno nosotros, conseguimos como trabajadores este que no son asalariados verdad porque no tienen un patrón en el caso de los informales, los no organizados también pueden ser asalariados para el caso de los compañeros que no cuentan con una contratación colectiva, que no tienen un sindicato que los represente y que están laborando bajo un régimen individual de negociación, de contratación individual, eso abunda en el país, entonces esos trabajadores no son tan informales solamente que no están organizados, no tienen representación y no tienen contrato colectivo.

E: ¿Entonces hay una diferenciación entre todos los informales y los no organizados?

EO: Para nosotros los no organizados es un aspecto político – ideológico no es una cuestión que tenga que ver con el, aunque sí pero digamos que en un segundo plano el tema de si son asalariados o son informales o auto empleados que es un caso también que se da mucho en América latina de que no tiene empleo y pone su emprendimiento su tienda pero luego llega a contratar personal, a la familia en un primer instancia y después comienza a emplear a otras personas sin empleo entonces pues se va convirtiendo también en patrón y bueno ese es la parte informal, pero está la parte que le decía yo en México hay un proceso de desindicalización del trabajo, en toda América latina, incluso en todo el mundo, en todo el mundo se está dando ese

proceso de desincandilización a partir de las actividades productivas que estaban convenidas dentro de una contratación convenida, aquí en México hay mucha tercerización, hay por ejemplo en el campo de las telecomunicaciones ay sindicato de telefonistas que ha venido disminuyendo su afiliación en tanto que la empresa le ha venido impuesto la tercerización de algunas actividades que antes eran parte de las actividades convenidas con el sindicato. Entonces esas actividades que tenía antes el sindicato o trabajadores organizados que digamos gozaban, se beneficiaban de contrato colectivo hoy pasan a una empresa terciaria que ya no tiene contrato y que no tiene los mismos ingresos para los trabajadores, entonces se va precarizando el trabajo asalariado, trabajo asalariado precarizado, fundamentalmente un rasgo distintivo es que no tiene representación sindical o tiene una falsa representación sindical, que eso es muy común en México. El trabajador está representado por un sindicato patronal, por un sindicato corporativo, un sindicato fantasma, muchas veces ni existe, pero formalmente ese es su sindicato, entonces hacía ya va dirigido, hacia la gente que está en la informalidad, hacia el trabajador precario, asalariado que no tiene organización, este, que no tiene conciencia de su situación y hacia sectores que tienen también emprendimientos propios, individuales.

E: Los por cuenta propia.

EO: Que trabajan por cuenta propia y que muchas veces pueden aportar mucho a la organización, porque muchos de esos trabajadores tienen conocimientos especializados, no, por ejemplo, diseñadores gráficos que son este, como les llaman, gana libres, que trabajan por.

E: En sus casas.

EO: Exacto y son buenos para hacer diseño, entonces ellos no están en un sindicato, no están en una empresa, pero tienen conocimientos y muchas veces nosotros contamos con su apoyo y les decimos oye necesitamos un cartel y él lo hace y trabaja para un núcleo organizado por su especialización como trabajador profesional ¿no?

E: Incluso en los gobiernos, porque en México yo percibe que los informales están también en los gobiernos dentro de un sector formal a los informales entonces yo creo que también sea esto.

EO: Sí también, los incluimos en este concepto, el asunto es que en el mundo del trabajo la concepción de trabajador es algo que estamos como recreando no. No es trabajador solamente el que esta asalariado, incluso el cooperativista para nosotros es un trabajador asociado libremente para un emprendimiento económico, pero no deja de ser trabajador.

E: Yo puedo pensar que la Nueva Central de Trabajadores está trayendo propuesta de libertad para los trabajadores que ella se puede, ellas tienen una voluntad de trabajar porque el trabajo es lo que tiene, tu dignidad entonces ¿yo puedo pensar que es una propuesta de un rescate, de una búsqueda de la libertad en relación a tu trabajo, es esto? Porque yo veo los trabajadores siempre vinculados a un estado, el estado como se controla, el estado controla todo incluso los trabajadores, pero todos los trabajadores tienen su derecho de trabajar con tal que sea su trabajo digno, entonces yo estoy viendo la Nueva Central como una propuesta de romper los lazos.

EO: Sí, definitivamente, hay una, en México lo que predomina por ejemplo que no es el caso de Brasil donde hay un mayor grado de organización de la clase trabajadora, hay un mayor grado de independencia, de autonomía porque hay corrientes y centrales sindicales constituidas de grandes proporciones no, el CTV entonces no es la más grande, pero yo fui al congreso y tenía una gran representatividad de trabajadores portuarios, trabajadores de los servicios públicos, trabajadores bancarios.

E: Los bancarios son muy fuertes.

EO: Son muy fuertes sí, y de hecho el sector que nos hospedo en Bahía era el sindicato bancario, era el que realmente puso (risas)

E: Puso su fuerza y su presupuesto y su organización.

EO: Su fuerza y su recurso para este importante evento y aquí en México los trabajadores bancarios no están organizados, antes de la privatización de la banca había sindicatos bancarios fuertes, con la privatización vino la desindicalización y la destrucción de sus organizaciones sindicales y a hoy los bancos, prácticamente laboran, organizan todo su proceso con trabajadores terciarizados y con trabajadores de outsourcing, ósea tú le preguntas a un Bancomer yo no sé si sea cierto pero aquí dicen Bancomer tiene un solo trabajador y todo los demás.

E: Los demás son precarizados.

EO: Precarizados, si todos son terciarizados. Si para cambiar un foco no tienen un equipo de mantenimiento, una cuadrilla de mantenimiento. Lllaman por teléfono para que vengan a cambiar el foco, cambian el foco te doy y te vas (risas).

E: Es como si estuviésemos regresando a siglos pasados y todos los trabajadores me parece que el estado vem con una fuerza muy grande para los esclavizar de nuevo, porque los domina, los hegemoniza, los detiene.

EO: Bueno entonces el estado mexicano supo corporativizar en un proceso que viene de mediados de los años 30 a los 70 que son de lograr cooptar a las organizaciones sindicales y ponerlas atrás de su carro para apoyar sus medidas, ¿no?

E: Para apoyar.

EO: Entonces en una época de capitalismo de estado, de estado de bienestar pues los sindicatos fueron respaldo para esa política nacionalista, y luego ya cuando en los 80 a principios se impone las primeras piedras para la construcción del neoliberalismo en nuestro país, igual cambian de canal y se convierten en neoliberales y han sido cómplices de todo el proceso de privatización de las empresas públicas y últimamente de la privatización del sector energético tanto de la electricidad como del petróleo. Ese es un sindicalismo que nosotros combatimos y hay otro sindicalismo que también existía antes del neoliberalismo pero que se afianzo en el liberalismo y que se llama sindicalismo patronal. Es de protección patronal eso es todavía peor.

E: Es peor.

EO: Es peor, todavía peor porque allí el sindicato está completamente subordinado al capital.

E: Al capital y al estado también.

EO: No tanto al estado.

E: ¿No tanto al estado, Pero al capital entonces la iniciativa privada que elige los sindicatos que van a dar protección a los trabajadores?

EO: No, protección a sus intereses, no a los trabajadores.

E: Y en tu propuesta de la nueva, de tu, ¿en la propuesta de la Nueva Central hay un paquete especial de protección social incluso para los informales hay un paquete que está siendo pensado, desarrollado para apoyar los informales o de una manera mayor para los no organizados?

EO: Mira no estamos en la idea no, de organizar en función de buscar una alternativa de bienestar dentro del capital, no es nuestra prioridad, obvio, que tú tienes que luchar por mejorar tus condiciones, la contratación colectiva, este, mejores ingresos, pero no estamos pensando más bien en una idea de confrontar.

E: Sí.

EO: No tanto de, es muy difícil ahora las políticas redistribuistas. Bueno en Brasil se vive mucho.

E: Sí está a mucho.

EO: En Argentina y demás, gobiernos progresistas que redistribuyen el ingreso y que bueno daría para atender ciertas necesidades de trabajadores no organizados o trabajadores precarios no, eso es bueno nosotros creemos que debiera ser así pero no es una salida, no.

E: Sí, pero también no es la finalidad de la Nueva Central es mucho más, la Nueva Central es mucho más.

EO: Están más enfiladas hacia el proyecto político porque mira aquí la cultura también del trabajador es paternalista, entonces si tú le dices mira aquí vas a estar más, vienen aquí, pero vienen aquí a que les resuelvas un problema económico cuando no tienes la economía para resolverlo entonces eso va ser un fracaso.

E: Porque no se va luchar.

EO: No organizar para luchar eso es lo que nosotros queremos, pero ofrecer algo que no tenemos.

E: Ah sí, también que a largo plazo no va tener.

EO: Porque hay digamos presupuesto asistencial al cual pudiéramos recurrir buscando una interlocución con el estado están las GT de desarrollo social, tiene un paquete asistencial muy grande para despedidos, para precarios y todo eso, pero es a costa de tu independencia política y además es, son limosnas no, realmente no vas a poder prosperar en ningún sentido.

E: Ni políticamente, ni socialmente a nada.

EO: Políticamente te vas a subordinar y económicamente vas a simular un bienestar que no es real.

E: Que no hay bienestar.

EO: Que no hay bienestar. Entonces no estamos en esa línea, no nos parece que es.

E: Es algo.

EO: Que es buscar esa interlocución y después bajarles y decirle mire aquí les damos esta zanahoria, brinquen alto para qué.

E: A nosotros no nos gusta nada.

EO: Yo creo que, si podemos planificar luchas no, por mejorar, por lograr cosas no, pero en otra idea.

E: Ok. Entonces apenas para que yo tenga una posibilidad de situar mejor yo tengo que pensar que los no organizados son algo mucho mayor, más grande incluso dentro de los no organizados están los informales porque hay grupos distintos dentro de los no organizados.

EO: Bueno mire, en el caso de los informales yo podría decirle que no todos están desorganizados, hay muchos que están organizados.

E: Mucho bien organizados.

EO: Muy bien organizados, pero están organizados como sector clientelar de los partidos políticos y del gobierno.

E: En México.

EO: En México es muy fuerte la organización informal pro ejemplo de las personas que venden en la calle, entonces esas personas pues dicen están desorganizados, no es cierto, están organizados corporativamente.

E: Por ejemplo, hay una Confederación Nacional de Los Trabajadores Informales aquí México yo vi en la internet, ¿es una forma de organizados entonces?

EO: Esta antes la Confederación Nacional de Organizaciones Populares CNOP, CNOP es un brazo popular informal del PRI.

E: Oh.

EO: Y tiene muchos años por eso le digo, eso de los informales pues siempre ha habido, pero ha crecido mucho, ahorita el 60% de la población económicamente activa trabaja en lo informal, entonces tengo el 60% de la población virgen posible de organizar para una lucha no, muchos de eso sectores ya están organizados por el estado.

E: Ah sí. Ahorita ya comprendo.

EO: Por el estado.

E: Sí.

EO: Cuando ellos quieren llegar en sócalos y ¿vieron el grito ese de independencia no sé si fueron para allá?

E: Sí, nosotros nos fuimos por la tarde, pero tenía muchas personas entonces regresamos para la casa.

EO: Entonces el estado controla esa CNOP y esa CNOP controla muchos trabajadores informales, y entonces cuando hay que aplaudirle al presidente le llaman a estos, vente para acá, y tráete 5, 10 diez camiones y llenan el sócalo. Pero esa es una organización corporativa y muchas veces no son solamente del estado también son de los partidos políticos gobernantes, por ejemplo, aquí gobierna el MORENA o el PRD lo mismo que hace el PRI con estos lo hacen ellos, sirven para el acarreo esa es la cosa pues que estoy contando acá, acarrear gente es llevar gente a un acto oficial para aplaudir al candidato, para las campañas políticas y para el voto clientelar, compran. Ósea este.

E: Están organizados.

EO: Sí están utilizados entonces lo digo para situarnos en el hecho de que no todos los informales están buscando organizarse para algo que cambia, no están organizados allí.

E: O el estado los detiene.

EO: El estado los tiene corporativizados y en función de sus intereses los moviliza, muchas veces e incluso algunas de esas organizaciones como grupos de choque contra los organizados, contra los sindicatos, cuando se está discutiendo una titularidad de un contrato colectivo entre trabajadores asalariados no, un sindicato democrático como puede ser alguien de la Nueva Central contra un sindicato corporativo de la CTM traen golpadores y es gente muchas veces de la informalidad, comerciantes, eh, del mercado fulano, zutano que están bajo el control del estado y los usan como grupo de choque, también ha sucedido eso no. Entonces aquí el asunto es como nosotros hacemos una buena radiografía de los informales para tener claridad hacia donde nos vamos a dirigir a quien queremos organizar.

E: ¿Es posible yo saber aquí contigo a quien se pretende organizar entonces?

EO: Genéricamente lo puedo decir, específicamente es algo que no, muchas veces no porque ínsito no es tanto lo informal sino el trabajador precario, el trabajador precario tiene un empleo que es temporal, que es este de bajos ingresos, que no tiene ningún derecho de antigüedad, ninguna prestación social, pero tiene un salario y está trabajando para una empresa, mi interesa más eso.

E: Ah sí, que yo comprendí, porque a poquito ella puede se perder, perder empleo, el trabajo yo no, entonces este si pudiese tornar informales de las calles y se van para los partidos.

EO: Esos van para los partidos, básicamente todos los informales tienen, es que finalmente este, se comportan de una manera como propietarios, son pequeños propietarios, ósea yo tengo mi puesto, este es mi propiedad mi negocio, trabajan para sí.

E: Y tienen la autorización del estado para hacer.

EO: Claro y si tú vas al miqing al acarreo o si tu no haces campaña por mi candidato te quito el permiso para que puedas vender en la calle.

E: Es interesante porque en todos los estados de México tiene las delegaciones y hay las autorizaciones de.

EO: Todo está controlado desde el estado, en los tres niveles de gobiernos, a nivel federal, a nivel local y a nivel municipal. El municipio tú quieres, quieres poner un puesto de tacos aquí en la esquina tienes que ir al municipio y en el municipio te van a decir affiliate al partido, este, o no tienes el permiso. O a la mejor que no son tan descarados, pero te van a decir bueno, pero para actividades de la delegación, ¿contamos contigo verdad? Ah no bueno pues sí. Entonces es muy difícil organizar ese sector, no nos interesa mucho ese sector, porque no estamos queriendo hacer altruismo, no queremos hacer beneficencia, tampoco queremos hacer mesiánicos, nos queremos organizar al trabajo, habrá sectores que quieran jalar, pero no es nuestro objetivo.

E: Ok, pero si los informales de los cuales yo estoy charlando ahorita, los que están en las calles ¿si ellos le procuran la Nueva Central, ellos tendrán una entrada con la Nueva Central?

EO: Claro ha venido grupos de trabajadores informales, un tiempo estuvieron viniendo aquí los vagoneros.

E: Ah sí, ¿los vagoneros?

EO: Los vagoneros estuvieron viniendo aquí, pero como que no hallaron mucho, se rompió un poco, bueno no se rompió, sino que hubo un distanciamiento porque mucho de su lógica era asistencial.

E: Ah sí pero aquí no, nosotros tenemos un proyecto mayor.

EO: Bueno damos solidaridad a todo mundo eso no es problema, pero para dar solidaridad no necesitas ser orgánico de la Nueva Central, no tienes que pertenecer a la Nueva Central.

E: ¿Ni hacer el pago de una tasa mensual?

EO: Nada, nada simplemente por solidaridad de clase te puedo apoyar, si tú tienes una protesta porque te desalojaron violentamente del metro, porque tu vendes dentro en un vagón y tu convocas a una actividad de protesta, yo puedo enviar gente de la Nueva Central y te apoyamos, pero no puede ser que todos los días vengas y tengo, ¡apóyame, apóyame! entonces el día que tú le dices oye no puedo porque, ¡ah no! entonces ¡ya no! ¡ya no me sirves!, entonces eso tampoco queremos, no ínsito, no somos asistenciales.

E: No queremos las formiguitas, tucu, tucu, tucu.

EO: No, no, no somos para eso, no somos altruistas, insisto no somos beneficencia, nuestra intención es organizar, pero igual si tú le dices al vagoneros al revés bueno fue que está tanto en el metro, puedes pegar una calcomanía, puedes este difundir una cartilla, un volante les decimos aquí y te dice que, sí está bien, pero si te dice ah no pues es que yo ando vendiendo y no puedo, aquí es de compromisos, aquí es de compromisos, no es de otra cosa, es de compromisos.

E: Es de compromisos en la Nueva Central, con la Nueva Central.

EO: Con la Nueva Central y es mutuo, tú te comprometes conmigo yo me comprometo contigo.

E: Es Porque yo estaba leyendo una ley de orden civil aquí, orden cívica, es muy fuerte los vagoneros no se pueden vender porque son aprendidos es una especie de prisión, se aprende los vagoneros se lleva para una, algo un lugar apartado, a presencia de la policía ellos son casi que presos, ellos, es muy extraño.

EO: Sí, aquí hay muchas leyes que no se cumplen y hay leyes que solamente se cumplen en contra del pueblo, y entonces pues son sujetos de una persecución y un hostigamiento permanente no, permanentemente están siendo desalojados, son presos.

E: Son presos por 3 horas, entonces yo estaba charlando con uno que estaba saliendo de un juicio, juzgado civil le pregunte, yo me quede 4 horas, perdí mi día de trabajo porque yo me gano 80 pesos por día y si me quedo 4 horas en la mejor hora de ventas yo no la tengo más porque yo tengo que ir para mi casa, el metro no me permite más porque está muy lleno de personas entonces yo no tengo más que hacer aquí.

EO: Y el otro problema que hay es que para nosotros es mejor, trabajar con organizaciones constituidas como núcleos, como redes, como células, como se les quiera llamar, que con individuos.

E: ¿Ah por?

EO: Pues porque siempre es necesaria la organización colectiva, entonces imagínate tu si nosotros vamos individuos por individuo.

E: Nooo...

EO: Eso nunca termina, entonces para el caso de los vagoneros, si ellos tienen una organización, y sé que no es una tienen varias, bueno con esas puedes tener una interlocución y tratar de vincular esfuerzos, trabajo conjunto, eso se puede hacer, cuando nosotros vemos al individual, la idea no es un trato individual sino integrarlos a una estructura territorial, puede ser un comité, pero en donde la gente se va interrelacionando y va asumiendo compromisos con su organización, con su colectivo.

E: Para los fortalecer.

EO: Sí porque de otra manera es imposible.

E: ¿Eh tiene alguna interlocución con el estado, con el gobierno, es posible?

EO: Nosotros no la tenemos, solamente por demandas concretas.

E: ¿Ah sí, y, por ejemplo?

EO: Bueno, en el caso particular de nosotros, pues el cumplimiento de algunos acuerdos que tomaron con el sindicato que no se ha cumplido, no se entrega a centros de trabajo un pago que, retrasado que no han hecho a un grupo de trabajadores que alcanzo una renta vitalicia, por demandas concretas sí.

E: Si no, no.

EO: Pero no estamos buscando una interlocución, hay sectores del sindicalismo democrático que, si están buscando una interlocución, incluirse en la toma de decisiones.

E: Pero cuando se está diciendo que no estamos buscando una interlocución yo voy preguntar por mi ahorita, ¿no tiene un poco de deseo de ser tornar el brazo fuerte, duro contra el que se opone al estado, es esta la ideología de la Nueva Central que va entrar en confrontación con el estado?

EO: Nosotros, podemos tener interlocución a partir de las demandas sí.

E: Ah, sí. Solamente.

EO: Pero establecer una relación de colaboración, no, no.

E: Porque si no se pierde la identidad de la Nueva Central.

EO: Definitivo, entonces nosotros tenemos una plataforma de lucha vamos a suponer yo, tratamos el acuerdo de lanzar una campaña por incremento salarial, general, si el estado nos dice a ver vamos a platicar sobre eso, yo voy y vamos a platicar, y ¿cuánto quieres tú?, ¿qué te puedo dar? y en fin, eso lo puedo hacer, esa interlocución es obligada, porque tengo que sentarme frente al otro pero en función de una demanda concreta que es diferente que yo vaya y lo busque al estado o el estado me llame y me dice, oye vamos a, que te parece si nos ponemos de acuerdo para hacer una reforma laboral. (risas) contra los trabajadores.

E: Que se quite las piernas, pero ahorita.

EO: Y en el gobierno va a hacer otra cosa, este gobierno no creas que nos va llamar para decir ah vamos a este, a normar garantías para el ejercicio de la libertad sindical en el país, yo encantado iría, ah vamos, cierto de acuerdo, eso siempre lo he estado pensando, siempre te lo hemos reclamado y ahora tú dices que podemos, ah bueno está bien, entonces allí si haría una locución colaboracionista con el gobierno, por interés propio de clase pero ir a cómo piensan algunos compañeros que es tomar parte en las decisiones cuando no tienes poder, cuando no tienes este proyecto, entonces no tiene mucho sentido, no tiene sentido.

E: Porque ahorita en 2013 hubo la reforma laboral que saco la espera de los trabajadores, fue como entonces también.

EO: Mira por ejemplo ahorita está renegociándose el Tratado De Libre Comercio, y hay un capítulo laboral y entonces hay una mesa de trabajo para ese capítulo y entonces se sientan a la mesa los representantes de los trabajadores de los tres países, Canadá, México, Estados Unidos. Y de Canadá se sientan verdaderos representantes de los trabajadores, de Estados Unidos representantes de los trabajadores, no sé si son verdaderos (risas), pero formalmente están bien, y de México se sientan los charros.

E: ¿Los charros?

EO: Si los estos, los oficinistas y entonces fíjese como es esto, el, los sindicatos de Estados Unidos y Canadá dicen, sería muy bueno que subieran los salarios de los trabajadores mexicanos no, porque la idea es que -de ellos-, es que no descapitalizar la economía de sus países porque eso les representa pérdida de empleo, si el capital norte americano y canadiense priorizan su inversión en México porque hay bajos salarios, porque hay control sindical, porque no hay libertad sindical, pues entonces ellos dicen nosotros estamos perdiendo y además es un competencia desleal, porque acá tenemos leyes, tenemos prestaciones, tenemos salarios y entonces el capital se va donde hay menos, menos salario y más ganancias y entonces en la mesa dicen los representantes de los trabajadores de Canadá y Estados Unidos, deberían de subir los salarios en México y los representantes de los trabajadores en México dicen, no, no, no, así estamos bien (risas) entonces eso es un ejemplo.

E: Se queda así.

EO: Eso es solo un ejemplo de que grado de descomposición de esto pseudo dirigentes, y por eso es una falsa representación de los trabajadores, a la Nueva Central, a la ONT que es otro agrupamiento de sindicalismo democrático en nuestro país pues no podemos estar en esa mesa, ¿Por qué no podemos estar en esa mesa?

E: ¿Sí, Por qué no?

EO: Pues porque el estado es corporativo, es autoritario, es excluyente, no y no nos va llamar.

E: ¿Que porque, si quiera si fueran llamados?

EO: Si fuéramos llamados iríamos.

E: Pero no fueron.

EO: No fuimos llamados, de hecho, todas las protestas que siguen son porque fuimos excluidos, fuimos excluidos de esa mesa y entonces los sindicatos de Estados Unidos y Canadá dicen ¿bueno qué onda con los de México? ¿no?

E: ¿El estado no reconoce la Central cómo?

EO: No lo reconoce ni a la ONT que es más antigua, nosotros nacimos en el 14, tenemos 3 años, ósea vamos naciendo no.

E: Pero el estado con, ¿estados sabe que existe la central?

EO: Claro, claro el sabe que existe.

E: Ok.

E: Y hay gobiernos, por ejemplo, el gobierno de la ciudad de México sí nos reconoce por lo menos como interlocutor, cuando hacemos una movilización o tenemos algunos conflictos de sindicatos locales, con el gobierno de la ciudad de México, sí nos reconocen como Nueva Central.

E: ¿En la ciudad de México?

EO: En la ciudad de México. En otros estados puede ser que también.

E: Mucho poco.

EO: Pero a nivel federal no tenemos un reconocimiento. Y entonces nos estamos excluidos de la mesa y esa es la dinámica del conjunto de la conflictividad social a donde nosotros no aparecemos como representantes, como una fuerza y somos negados, somos invisibilizados, decimos nosotros, no nos ven, no nos escuchan, no nos toman en cuenta y eso es un reto para nosotros porque tenemos que generar una fuerza que imponga esta necesidad de tomarnos en cuenta.

E: Complicado, complejo.

EO: Si es muy complejo ese tema.

E: Si entonces yo creo que yo necesitaba mucho los documentos de la Nueva Central.

EO: Si yo ahorita te los consigo o te los mando por correo mejor porque este acabamos de mandar un paquete para alguien que nos pidió un nuevo afiliado.

E: Ah yo voy.

EO: Y entonces podemos y me dejas tu correo.

E: Si yo paso ahorita.

EO: Y yo te los mando en el transcurso del día o más tardar mañana.

E: Está bien. ¿Crees que si yo tenga alguna duda yo pueda procurarte de nuevo?

EO: Si con todo gusto.

Interrupción (00:40:44/ 00:41:20)

EO: ¿Entonces este es el bueno?

E: Sí, es el bueno.

EO: Bueno yo le mando los documentos.

E: Sí.

EO: Y estamos en contacto.

E: Por favor, estoy muy contenta y también agradecida porque yo estaba pensando a poco que el tema de la informalidad es poco para mi tesis, me gustaría mucho de explicar los no organizados incluso cuando ella se busca ayudar junto a la central, la Nueva Central, porque es una propuesta muy importante para el mundo del trabajo. En Brasil muchas personas escriben sobre el mundo del trabajo pero la nueva informalidad necesita de un poco más de voz en Brasil, entonces yo me gustaría mucho de tener un enfoque en la nueva informalidad pero los

informales tienen un mundo un poco más complejo entonces yo trataría de escribir sobre los no organizados y los diálogos sociales para ellos y creo que sería algo mucho más provechoso porque si la Nueva Central tiene 3 años yo creo que para allá cuando tuviera 15 años tenemos algo escrito sobre su historia, sobre sus debates, sus diálogos, y una tesis no se muere en un año, yo creo, yo espero que yo tenga una tesis de por lo menos 5 años, entonces yo estoy con la esperanza que la Nueva Central tenga muchos años de vida.

EO: Sí puede ser que te toque ver, el despegue, (risas)

E: No.

EO: Sí, porque ahorita estamos ya por lanzar la campaña y va ser muy interesante porque todo este debate que hemos dado no, hacia donde de los no organizados, porque hay una confusión algunos creen que nosotros queremos organizar informales.

E: Sí yo estaba haciendo esta confusión.

EO: No, no, no, no, en parte porque ya hay muchas organizaciones informales que son clientelares, están controladas por el estado ¿no?, o por los partidos, o los gobiernos locales, o municipios, permisos, todo eso que dijimos ¿no?, sino que allá un proceso en donde viene este asunto de los emprendimientos individuales de trabajadores calificados ¿no?, de profesionistas que trabajan en la computadora, no salen a la calle, pero esos hay que organizarlos, eso es un trabajo intelectual que debe de integrarse orgánicamente a la lucha social de masas, entonces ese es un vínculo que está en el proceso de la organización de los no organizados, y el otro vínculo es el trabajador precario que hoy puede trabajar 3 meses, después desempleado otros 3 meses o más, y luego vuelve a regresar 6 y así está sin seguridad social, sin antigüedad en su puesto de trabajo con salarios muy bajos y esa es otra de las cuestiones que a nosotros nos interesa mucho porque en la cadena de valoración del capital, este trabajador terciarizado es el que está generando las mayores ganancias al capital en tanto que no hay regulación alguna con respecto al uso de su fuerza de trabajo. Ese es el neoliberalismo, para mí el neoliberalismo desde el punto de vista del mundo del trabajo es la tercerización del trabajo, eso es, y entonces te remite a un trabajador que por lo mismo se va haciendo cada vez más individualista, no tiene relación con la organización colectiva y sus decisiones se van haciendo cada vez más aisladas del conjunto de la clase social, entonces hay que recuperar esa conciencia de clase para estos, que no formalmente como era en los años 70 que teníamos una planta de trabajo fija, estable, con sindicatos fuertes, eso quedo en el pasado como efecto de la destrucción del neoliberalismo de nuestra correlación de fuerzas, ¿no?. Ahora que estuve en Montería yo les decía es que no hay nada para siempre, no hay nada para siempre mientras este el capital tu puedes tener un contrato como el que tenemos nosotros, que esa es nuestra elección y después de un momento a otro te lo quitan, te mandan a (risas). Te mandan acá (risas)

E: Bueno muchas gracias.

FIN DE LA ENTREVISTA.

APÊNDICE M – CITA CON LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL - STPS

Presentación del tema de la cita: Investigación acerca de la informalidad en el trabajo, políticas de formalización y procesos de inclusión: (un análisis institucional discursivo): relación de las políticas activas de empleo (políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos), y de los

programas productivos de microcrédito, en la construcción y caracterización de Estado del bienestar social en Brasil y México, de 2005 a 2014. Mercado laboral e informalidad. Para llevar a cabo esta investigación, las instituciones que participan en los debates sobre trabajo decente en Brasil y México.

Representante institucional: Iris Arlette Gallardo Escamilla <iris.gallardo@stps.gob.mx>
Secreária del Programa de Formalización del Trabajo

Fecha de solicitud: 20/10/2017

Fecha de la cita: 27/11/2017

EA (Entrevistada): Yo tengo que decir que el programa de formalización es un programa completamente gubernamental, aquí no participan organizaciones civiles

E (Eliete): Ah, sí.

EA: Es completamente gubernamental. ¿Quiénes estamos involucrados? el gobierno federal, los gobiernos estatales, esta, este, el IMSS que es el Instituto Mexicano del Seguro Social, y la, lo que traemos nosotros como programa formalización son unos convenios de coordinación para la implementación de acciones para la formalización del empleo. ¿Qué significa esto? que bueno, eh, los estados de la mano con secretaria del trabajo del gobernó general van a las visitas, a las empresas, los invitan a formalizar a sus trabajadores, existe un convenio en donde también va el IMSS con la secretaria, para este tema de los sectores laborales que corresponden a gobierno federal. Entonces van los invitan y lo que sucede es que en una y primera invitación, la primera vez que van es una invitación, si no se hace caso omiso el empleador, el empresario, acude en una segunda ocasión ya con los formatitos y demás para dar de alta al que este informal. Esto se hace en empresas formales, que tienen empleados informales. Entonces este, en la segunda ocasión ya les llevan los formatitos y si no hay una, se los dejan y todo, casi que facilitándoles el, la tramitación de la formalización y en la tercera ocasión ya es sanción. Si el empresario no cumple no acude a formalizar entonces ya es una sanción. Una sanción que corresponda conforme a la ley.

E: Ok, entonces primero hacen una invitación, a una presentación de la política de la acción tara ra, y que todo se queden bien, después si no lo cumple hay una sanción, pero ¿cómo se hace el trámite, tiene un camino para estas empresas orientaren, tiene una como se dice una cartilla, algo que o debes empezar por aquí, haz eso, paso a paso?

EA: Bueno eso, de eso se encarga el instituto mexicano del seguro social y entonces ellos este, pues asesoran al empresario en los tramites que debe de realizar para el formalizar a sus trabajadores, es así como se hace. Ese la verdad es que ya es un tema del IMSS y que no me gustaría a mí tocarlo, porque no te quisiera dar información errónea, ellos son los responsables de ese trámite y ellos saben cómo se.

E: Que se hace y todo.

EA: Así es.

E: Entonces, ¿cómo esta política pública es la primera presentación de ella, es así como una invitación porque se, hay un diseño de la política pública, como ella es presentada para estas personas, es así?

EA: Es así.

E: Es así, ¿No hay una divulgación, no hay taller específico?

EA: No, lo que hacemos, mira como es un tema gubernamental lo que desde la secretaria hacemos es invitar a los estados, no. Ósea, el tema eh, protocolario administrativo del diseño lo hacemos con los estados, la implementación ya es con los empleadores, en el diseño no participan los empleados. Entonces, ¿nosotros que hacemos? invitamos a los estados a participar, les hacemos llegar nuestra propuesta de convenio, en donde vienen acciones, no acciones específicas pero si compromisos específicos que tiene: gobierno federal, que tiene el gobierno del estado y que tiene el instituto mexicano del seguro social, para cumplir una meta. En ese convenio se establece una meta de formalización para cada estado, porque la situación de informalidad en cada estado es completamente diferente. México tiene 32 entidades federativas, que la verdad es que es sumamente eh, pues ninguna es igual a otra, no son homogéneas, muy heterogéneas, muy cada uno tiene su esquema, cada uno tiene sus problemas, cada uno tiene sus sectores.

E: Sus sectores de actividades.

EA: Así es.

E: Es muy interesante porque no es una política universal.

EA: Así es. Entonces, se determina la meta de formalización que es cierto número de trabajadores a formalizar, es decir, por ejemplo, la ciudad de México, la ciudad de México todo ese ejemplo, no tengo los números en la, muy presentes, pero acabamos de firmar el convenio 2017-2018 que termina en la administración del licenciado Henrique Peña Nieto, eh, ciudad de México tiene una meta, no recuerdo el número pero por decirte un número, 50.000 trabajadores a formalizar, no. Entonces bueno, es responsabilidad de la ciudad de México cumplir con esos 50.000 trabajadores a formalizar. Por supuesto, que tanto el IMSS como la secretaria de trabajo lo respaldan, apoyan en todas las acciones que la ciudad de México considere se deba participar. Entonces esto, ayuda a la, a llevar a cabo acciones más específicas, de mayores, este, impacto, porque participan los tres, el IMSS que es el ente administrativo de la seguridad social, eh, ciudad de México a través de la secretaria del trabajo que es quien tiene la facultad en el nivel local y la secretaria del trabajo que tiene, que, quien es quien dicta las políticas públicas y además quien tiene la facultad a nivel federal, no, de las empresas a nivel federal. Entonces, conjuntamente se trabaja para la, el cumplimiento de la meta de esos 50.000 trabajadores que la ciudad de México está obligada a formalizar. Así es como funciona, así es como funciona el esquema, ¿cómo llegan con los empresarios? pues bueno hacemos, como lo conocen los empresarios el día, estos convenios los, pues, los testifica, los atestigua más bien el presidente de la república, hacemos un evento en donde están los empresarios, los sindicatos de trabajadores, los gobiernos de los estados, el IMSS, secretaria de trabajo y el presidente y entonces allí se da a conocer a todos que se va implementar estas acciones a través de estos convenios y que este se estará trabajando para formalizar a cierta cantidad de trabajadores. La intención es, eh, reducir en 1 año por lo menos, en un 1% la tasa de informalidad.

E: Sí, ¿pero esta es la informalidad que está dentro del sector formal?

EA: Esta es, es la. Así se había venido manejando, pero la verdad es que como se los hemos dicho a los estados, si ustedes, si ellos consideran por ejemplo que los transportistas hay que formalizarlos porque hay transportistas que son, que tienen una empresa formal pero no son formalizados y hay transportistas.

E: Que son.

EA: Así es, no. Entonces, este, se trabaja con ellos en ese tema, se les apoya y también como bien dices tú, trabajamos en el sentido de ahorita estoy con los estados trabajando en los talleres

para la implementación de estrategias de formalización que hoy te trae con los de la recomendación 204 y este, hay se invita tanto a sindicatos de trabajadores, como a empresarios y al gobierno local para el diseño de la estrategia. Es decir que conjuntamente que se adopte por las tres partes, la estrategia, este, de formalización, pues por supuesto buscando mejorar la situación de los trabajadores.

E: Entiendo, interesante porque cuando llamo los sindicatos, un sindicato, todos los sindicatos o son los sindicatos que están, eh, vinculados al gobierno, ¿cómo se hace?

EA: No, son todos los sindicatos, de hecho, quien decide quien invitar es el estado, la identidad federativa, no, y ¿cómo lo estoy haciendo? yo, hoy te está haciendo sus talleres y nosotros estamos respaldándonos en esos talleres para hacer, para diseminarlo por toda la república, no. Entonces lo que nosotros estamos haciendo es, no me invites a cualquier sindicato.

E: Ah sí, porque si no.

EA: Claro, si tú me vas a decir, si tú me estás diciendo que el sector que tú quieres formalizar son los transportistas, invítame al sindicato de transporte.

E: Ah sí, que bueno.

EA: Invítame a los empresarios de transporte que estás tú, y entonces diseñamos la estrategia para formalizar ese sector y así, si son agricultores pues tráeme a trabajadores, agricultores, tráeme a empresarios agricultores y gobierno y entonces diseñamos esa política. ¿Con qué finalidad?, con la finalidad de que se sientan partícipes, no, ¿por qué?, porque una imposición es muy, eh, es difícil es muy desgastante implementarla, no porque no se pueda implementar sino porque el desgaste puede ser muy fuerte y puedes evitarlo socializando el tema con las partes involucradas, haciendo que se apropien de esa política y que sientan que también ellos participaron y que ellos también decidieron y que ellos también están colaborando para ello, no, entonces lo importante, apropiarlos de que se sientan parte.

E: Desde el inicio.

EA: ¡Así es!

E: Desde siempre.

EA: ¡Así es! porque entonces la implementación va ser bueno tu también colaboraste, entonces tú me estás diciendo que de esta forma si podemos hacerlo, transitar de la informalidad a la formalidad, pues vamos a hacerlo.

E: Vamos a hacerlo, ok. Que interesante, me gusta mucho tiene para cada situación o acción que ha sido implementada, ¿es posible tener acceso a algún, acceder a algún taller que ya fue aplicado que ya ha sido aplicado, que ya?

EA: Quien tiene. Ahorita el único taller que se ha llevado acabo es el de Jalisco y quien tiene la información del taller es Soledad, yo apenas voy a empezar con los demás estados, este y voy a empezar a finales de este mes. La próxima semana me voy a Chapas que es con los que vamos a empezar para trabajar ya estrategias específicas de los sectores que el gobierno estatal considere quiere formalizar.

E: Como secretaria porque es una tarea un poco complicada, no, compleja, pero eh, ¿está logrando éxito en esta estrategia, crees que va a algún?

EA: La verdad es que vamos muy bien, yo lo que te puedo decir es que en esta administración llevamos 3.3 millones de formalizados cosa que en ninguna administración había sucedido, entonces más que, más que nuevos empleos, porque ese es una, un punto muy importante, estos 3.3 millones de afiliados al IMSS, que son formales, no son nuevos empleos en su mayoría, en su mayoría son formalizados que han ido transitando de la informalidad a la formalidad por este

esquema que traemos de los convenios de formalización, por las acciones que los gobiernos de los estados han implementado y hay que decirlo y reconocerlo porque es real, son los estados los que mayormente traen esta responsabilidad y nosotros coadyuvamos con ellos, estamos allí de la mano apoyándoles pero la realidad es que el trabajo fuerte lo traen los gobiernos de los estados.

E: Entonces también es muy importante porque yo estaba pensando así ¿Cómo voy a saber si los formales, que las personas que están eligiendo, indo agora para la seguridad social es un empleo nuevo o son los informales que están haciendo esto cambio para la formalización dentro de esta política pública, entonces has, es probable que IMSS hace este recorte?

EA: Mira ellos nos han dicho que eso es prácticamente imposible, hacer esta diferenciación de cual es un empleo nuevo y cual es un formalizado, que paso de la informalidad a la formalidad, sin embargo, ¿qué nos dice? ¿por qué decimos que es el tema de la formalización? porque también vemos el crecimiento económico que se está dando en el país y eso nos da indicadores que nos dicen cuantos nuevos empleos se están generando y que no empata con la magnitud de los asegurados que está recibiendo el IMSS. Entonces todo mundo, la verdad es que la OIT está muy interesada en saber ¿cómo es que si nuestro crecimiento económico está estancado como es que nuestros empleos están subiendo?

E: Subiendo sí.

EA: Ósea porque eso es ilógico, económicamente hablando es ilógico. Entonces, la, lo que les hemos venido diciendo es efectivamente el crecimiento económico pues está estancado y los empleos que se generan son pocos, pero estamos trabajando fuertemente en formalizar los empleos que ya existen, ¿no? y entonces eso es lo que nos da estos 3.3 millones de afiliados.

E: Afiliados, que es una probabilidad muy grande, una hipótesis de estar en haciendo algo realmente el cambio que esa, pero también es una estrategia, va llevar mucho tiempo para saber, pero ¿está siguiendo adelante no?

EA: Está siguiendo adelante.

E: Entonces, ¿en tu trayectoria ah percibido si hay una resistencia para los trabajadores de adherirse a este programa o si prefieres se quedar en la informalidad por qué no lo sé?

EA: Mira en muchos casos lo que yo te puedo decir con la experiencia que tengo aquí es: mucho de los trabajadores no saben cuáles son sus derechos, la falta de información es lo que no les permite acceder a la seguridad social y por supuesto la empresa que si lo sabe no se lo dice. Ese es una parte trabajadora, otra parte del trabajador y que también es entendible eso, pues que ellos necesitan el dinero al día, el dinero líquido para sostener a su familia, porque viven al día. Entonces, si saben que tienen derecho a la seguridad social pero negocian con el empleador en, no me des de alta mejor págame a mí más y yo estoy mejor, sin embargo, bueno no están pensando en el futuro, no, porque no están viendo que tienen un crédito a la vivienda, no están viendo que tienen un acceso a pensión, no están viendo que tienen acceso al servicio médico, ni que tienen además, este, todas estas pensiones de invalidez y demás que se dan en caso de algún accidente de trabajo. Entonces, ¿qué sucede con esos trabajadores? que, si tienen un accidente de trabajo, adiós, lo siento, yo ya te pagué, tú ya no me sirves, ya no eres productivo ¿no? Entonces pierden de vista todo eso, por la necesidad y de verdad entendible por la propia necesidad del recurso en efectivo, no, y hay otra parte que es los propios empresarios no saben que la tienen que dar. Eso sucede mucho en pequeños comercios, no saben que tienen que dar la seguridad social y entonces por eso no lo tocan ¿qué estamos haciendo también? bueno pues acercándonos a los empresarios y a los trabajadores para que conozcan sus derechos y sus

obligaciones, ambas partes. Elaboramos nosotros junto con el gobierno de España, este, una guía de educación provisional en materia de seguridad social, que ahorita te regalo un.

E: ¡Hay que bueno!

EA: Un ejemplar y ahí se orienta al trabajador en todas las prestaciones que tiene y a quien acudir, entonces eso nos ayuda mucho, lo hemos mandado a los centros de trabajo de toda la república y bueno en un país tan grande como México la verdad es prácticamente imposible. - Oye le puedes decir a Lupita Maya que me regale una guía por favor de seguridad social. Gracias- (ahorita te la damos). Y este en un país tan grande la verdad es que es muy difícil llegar al 100% de los entes de trabajo no, la verdad es que, si estamos haciendo grandes esfuerzos por hacer llegar la información a los trabajadores, tenemos ahorita solamente una guía para los trabajadores, pero también la realidad es que nos hace falta la guía para los empresarios porque, aunque parezca imposible de creer muchos no saben que tienen que dar seguridad social.

E: Es porque se cae una realidad de producción, vamos a trabajar, trabajar para producir y por allá se van. Es casi cultural porque en Brasil también se pasa así un poquito, en que tesis, los informales brasileños a ellos también no quieren pagar la seguridad porque él va a tener un poquito más, ¿no? pero después va también se, que qué vas a hacer si tiene una enfermedad.

EA: ¡Así es!

E: Es complicado.

EA: Ósea es que tampoco piensa en cuanto me cuesta pagar un médico privado, cuanto me cuesta este, pagar la renta de una vivienda, cuanto me cuesta, ósea todo eso, que bueno si tú dices bueno, estoy alquilando una vivienda, me gasto 2.000 pesos porque no mejor das esos 2.000 pesos para tu casa.

E: Muchas gracias, es interesante porque está haciendo una capacitación en dos lados, los empleadores, empresarios y los trabajadores, es interesante. ¿Desde cuando empezó a hacer esta orientación?

EA: Esto lo anunciamos a principios de este año, también he de decirte que la secretaria del trabajo no tenía un área que atender el tema de la seguridad social, esta área es de reciente creación, por razones que nadie entiende pero no existía, no, ósea entonces esta es de reciente creación y son las cosas que hemos venido haciendo a partir de la creación de esta sub secretaria, porque la sub secretaria se llamaba de inclusión social entonces era este, género, era discapacitados, era este, todo ese tipo de inclusión. Meramente inclusión, entonces se crea, se le cambia el nombre a la sub secretaria por la previsión social que incluye lo de inclusión social. Incluye lo de inclusión social que incluye seguridad social y seguridad y salud en el trabajo.

E: Ah, Sí.

EA: Entonces esos son los tres grandes temas que la nueva sub secretaria lleva.

E: Ahorita tienen más responsabilidad, entonces hubo un cambio institucional, era sub secretaria de inclusión social, eh, ¿sabes decirme por favor hasta cuando era así?

EA: En 2014 fue que se hizo la modificación.

E: 2014 se cambió para secretaria de trabajo y previsión social.

EA: Bueno se cambió a sub secretaria de previsión social. La secretaria del trabajo siempre ha existido, la sub secretaria que lleva este tema es de reciente creación.

E: De trabajo.

EA: De previsión social.

E: De previsión social porque era sub secretaria de inclusión social.

EA: Ajá, y ahora es sub secretaria de previsión social, sin esto de trabajo. Esto no va.

E: ¿No? sub secretaria de previsión social.

EA: ¡Así es!

E: Ah sí. ¿Entonces a esta sub secretaria ahorita le cabe hacer estas capacitaciones, estas acciones?

EA: Así es, desde el fomento de la seguridad social, ¿que intentamos? pues implementar una cultura la seguridad social en nuestro país cosa que no existe, ¿no? ¿por qué? porque no había una dependencia que se dedicara a ese tema, el IMSS es ejecutor de la seguridad social, mas no eh, el dictador de políticas públicas, del tema de ¿a ver y quien le va decir a la ciudadanía que existe la seguridad social? eso no le corresponde al IMSS, no, el solamente ejecuta las acciones de la seguridad social.

E: Tiene que ser tal, tiene que ser tal. Es interesante porque yo estaba pensando que siempre se fue secretaria de trabajo, yo me preguntaba si es secretaria de trabajo y previsión social eh...

EA: Estaba en automático.

E: Estaba en automático. Entonces ahora digo yo estoy comprendiendo que teníamos una sub secretaria de inclusión social y ahora tenemos una preocupación más amplia y agora con la seguridad social, entonces por eso ta haciendo isso.

EA: Así es.

E: O.K Es muy importante porque mi tesis es sobre los discursos instituciones, la historia de las instituciones. No tenemos como cobrar algo si no tiene una institución porque es gubernamental y si no hay una institución para este tema como vamos a hacer.

EA: Cómo se implementa. Quien le dice a la gente cuáles son sus obligaciones, este, responsabilidades, sus derechos.

E: Es un diseño muy interesante, eh, ok cuando estábamos hablando prácticamente todas las preguntas que yo tenía organizado en ese si fueron, fue muy bueno yo no quiero tomarte mucho tiempo. Ahorita en México estas en una discusión muy fuerte sobre las trabajadoras y trabajadores del hogar que son las trabajadoras domésticas y tiene el convenio 189 que no ha sido ratificado aun y tiene una situación que yo no consigo aun comprender porque México no ha ratificado, pero yo estoy acompañando los estados y he visto inclusive, incluso que hay una posibilidad de asesoría a estos trabajadores porque incluso y IMSS tiene la posibilidad de hacer esta ejercicio de trabajador domésticos, si lo que trabajador así lo quiere, se va procurar lá. Pero específicamente me gustaría de saber ¿cómo la secretaria, tu secretaria, está viendo esta situación, si es posible haber una ratificación si no la hay, miembro de la secretaria si hay una oposición algo en contrario, porque yo estoy viendo que -no me recuerdo- pero hubo un estado que ha publicado una situación de asesoría para estos trabajadores de ahí de yo no sé si a partir de la secretaria general si se fue una acción de solamente de un estado, como esta este tema para tu secretaria?

EA: Bueno para nosotros, para la secretaria de trabajo y previsión social, la ratificación social, estamos a favor de la ratificación del convenio 189, sin embargo, como en todos los lugares lo he dicho desafortunadamente no solamente interviene esta secretaria, interviene el instituto mexicano del seguro social que es el que ejecuta los recursos, está la secretaria de hacienda y crédito público que es quien da los recursos. Entonces este, el tema para nosotros está muy trabajado ya hicimos todas las propuestas que se puedan hacer, hicimos una ruta crítica para llegar a la ratificación del convenio 189, hemos visitado a legisladores, hemos visitado al IMSS hemos acudido a la secretaria de hacienda, hemos acudido también a la comisión nacional de salarios mínimos, este, muy de la mano con la OIT que esta por supuesto interesadísima en la

ratificación del artículo 189 al igual que la secretaria pero, pues los problemas económicos que ha tenido el IMSS y que apenas se está como resolviendo, han detenido mucho este tema, no es que estén en contra es que es entendible en el sentido de quien tiene que ver que se les otorgue la seguridad social y los costos de esta es el IMSS, no, entonces bueno, no es una oposición es un tema de no quiero llevar de nuevo al IMSS al punto de la quiebra. Consideramos desde la secretaria, desde la sub secretaria que ¿es una exageración? sí, porque no le van a llegar, en México tenemos 3.3 millones de personas trabajadoras domésticas, no le van a llegar 3.3 millones en un día, ni siquiera en 1 año, ni en 2, ni en 3, ni en 5.

E: Hasta porque tienen que capacitar para conocer los derechos.

EA: Así es, no. Entonces es como que va ser poco a poco, este, y jamás estamos ciertos que jamás vamos a llegar al 100% como en cualquier otro sector laboral, jamás vamos a llegar al 100% por el miedo del IMSS pues es este de que sabedores de la necesidad que estas personas tienen por su falta, por su falta de ingresos fijos no, este, tienen miedo de que sea como una onda nada de todas llegas y se quieren registrar, no, eso no va suceder. Definitivamente no va suceder de esa manera, pero, este, nosotros estamos, ya se hicieron aquí unos cálculos económicos de unas corridas presupuestarias de como estaría, cuanto estaría pagando el gobierno, cuanto estaría pagando el patrón y cuanto estaría pagando el trabajador y bueno ya hicimos ahí toda nuestra valoración, presentamos ante el ministerio estos estudios y bueno la respuesta no queda en nosotros, queda en hacienda que es el que da el dinero y en ellos, ¿no? entonces nosotros estamos en pro de la ratificación del 189, las condiciones no son las mejores para que se ratifique en este momento pero la secretaria del trabajo está perfectamente lista para que en el momento en el que se diga se ratifica tenemos ya iniciativas que podemos mandar al senado y a la cámara de diputados para las modificaciones necesarias a la ley de acuerdo a lo que establece el 189, este, entonces ya ves, que nosotros desde la secretaria estamos listos para llevar a cabo ese tema, se elaboró en esta sub secretaria un libro sobre el trabajo doméstico que ahorita vemos si tengo ejemplares para regalarte uno y este, y pues bueno ahí se plantea la problemática que existe y las soluciones que desde la secretaria ponemos en la mesa para que se ratifique el 189 y la, independientemente de que se ratifique el 189 que a las personas trabajadoras domésticas se les otorgue la seguridad social. Desde nuestra perspectiva no nos tiene que obligar un convenio, es un derecho que tiene y que debemos de hacer valer.

E: Yo tengo observado que hay una lucha mucho fuerte de las instituciones, incluso las instituciones que están siendo seguidas por mujeres, por ejemplo, hogar justo en hogar estaba secretaria ahorita tiene una mujer adelante que es ti. En trabajo aquí tiene a Soledad que está haciendo los diseños que es muy interesante porque hay una posibilidad muy grande aquí y en senado yo veía el trabajo de tres senadoras que están, que se escribieran en el pasado y que ahorita están escribiendo también, que están adelante. Eso, es como si fuera una lucha de las mujeres pero no es verdad tiene que tener cierto todos, pero es como si fuera una situación que, no, nosotros mujeres somos más sensibles y que vamos seguir este camino para las otras mujeres, pero que, o que me deja bastante contenta es que aquí las mujeres son muy fuertes y creo que hay una diferencia porque hace una cosa que es boa delante, pone la cara y van a delante incluso la secretaria de trabajo porque si estuvieran no lo sé, no solamente en los hombres es como si la lucha se fuera siempre nuestro pero a eles pienso que es así no, pero no es verdad.

EA: Pues yo creo que también se han sumado hombres, no, hombres que han apoyado mucho esta lucha, digo yo tengo mi secretario esta en pro del convenio 189, el sub secretario de verdad

es un aliado de este tema, entonces ha venido impulsando con todo el mundo este asunto, no, como te repito desafortunadamente no solo le toca a la secretaria del trabajo porque si fuera así créeme ya estuviera ratificado, no, pero efectivamente si la gran mayoría somos mujeres que estamos impulsando esto pero también es por otra razón. Ósea, una cosa es el tema de género que nos solidarizamos con el género pero la segunda razón y que de verdad es la que yo creo que debemos de pues difundir es: que gracias a esas personas que trabajan con nosotras en casa es que las mujeres estamos dentro, inmersas en la actividad laboral del país, no, entonces, ese es otro, yo, sino tuviera a Paulo muy difícilmente estaría aquí, porque por tradición, por el roll que se nos ha dado en la sociedad es el de los cuidados, el servicio cuidado a los hijos, a los padres, a los enfermos, a los abuelos, no, y el estar en casa porque es el roll que le toca a la mujer, eso es lo que la sociedad nos ha impuesto y yo diría la verdad es que los jóvenes han ido modificándose ¡gracias a dios! (risas) y entonces pues para nosotras también es importante que ellas estén bien porque si ellas están bien, entonces están bien mis hijos, mi casa y estoy bien yo, estoy tranquila y estoy trabajando y estoy colaborando con la economía de este país, entonces también es ese tema de sí, es cierto es una mujer y la voy a apoyar pero también es cierto que esa mujer me respalda y por esa mujer, yo estoy aquí entonces también es un tema de economía del país, de que le dan fortaleza a la economía de este país, de verdad ¿cuántas mujeres podríamos estar trabajando si ellas no estuvieran?

E: Incluso hay muchos estudios en Brasil sobre esto y el 20% de las mujeres que.

EA: Estaríamos en casa.

E: Y es una cifra muy alta.

EA: Bastante alta.

E: Bastante alta, a mí me gusta mucho estar aquí en el público, a mí no me gusta mucho estar en el privado, pero si tiene alguien que puede estar allá para mí y yo puedo pagar e incluso respetar tus derechos, sus derechos allá, eso está muy bien. Si él está muy bien, mis hijos también, mi casa y yo estoy muy bien, eso es interesante. Es un cambio también cultural.

E: Sí, es un cambio también cultural, también el tema por ejemplo en las mujeres, muchas mujeres me decían es que muchas amas de casa no van a querer pagarlo, yo creo que la mentalidad de la mujer ha cambiado mucho, no, y digo, y porque hemos hecho eventos con empleadoras de mujeres trabajadoras domésticas y están conscientes de que merecen la seguridad social ¿que si me he encontrado? hombres que me dicen ¿pero porque se les va dar la seguridad social? mi respuesta es: bueno, tu trabajas y ¿a ti porque te tienen que dar la seguridad social?, ah porque la ley lo establece, ah bueno también para ellas, no, ósea es un ponte en los zapatos, es empatía, es ponte en los zapatos de las personas, es el mismo caso, tu eres un trabajador, ella es una trabajadora. Si tu recibes tus derechos ¿por qué ella no tiene que recibirlos? si a ti te dijeran ya no te doy aguinaldo ¿con base en que no te lo doy? si la ley lo establece, no, entonces, de eso se trata, es cultural.

E: Es cultural, es porque los siempre los hombres son acostumbrados que nosotras nos quedamos en nuestras casas para cuidar, cuidar de ellos.

EA: El roll que nos dieron.

E: Pero que era porque nos dieron porque yo misma no me gusta nada de esto (risas) yo salgo corriendo, (risas) me gusta también, pero si tienes.

EA: ¡Claro! ¡exactamente! también tienes derecho a aspirar profesionalmente, no a nada más, ay bueno si está lindo que te cases, que seas mamá, que tengas hijos, si está lindo, amo a mis hijas, son lo mejor que tengo en la vida y puedo pasar con ellas el tiempo que pueda, que quiera,

que ellas quieran, pero también tengo mis derechos como profesionalista y también me quiero realizar como profesionalista.

E: Sí, es muy joven.

EA: Y también quiero participar en la economía de mi país y participar en la economía de mi hogar, y no me pase 25 años estudiando para irme a meter a mi casa.

E: Sí.

EA: Entonces.

E: Entonces, podemos hacer muchas cosas allá, pero queremos también hacer las cosas aquí (risas)

EA: Así es.

E: Muchas gracias, ¡nossa! estoy muy contenta porque tengo muchos materiales ya, ya estoy indo muy bien.

EA: Déjame ver si tenemos el libro.

E: Voy a encerrar también.

FIN DE LA ENTREVISTA.