

**SEP 2019**

**GT04. Estados nacionais e políticas sociais: a economia política do capitalismo contemporâneo.**

**Título:** Dependência e Mundo do Trabalho na América Latina no séc. XXI: do alento desenvolvimentista ao novo fracasso liberal.

**Autor:** José Celso Cardoso Jr. – IPEA

**Resumo:** A história da América Latina tem sido marcada, de modo geral, pela disjuntiva crítica “dependência com heterogeneidade estrutural x autoafirmação nacional”. Reiteram-se, ao longo do tempo, traços estruturantes de: i) dependência econômica, sobretudo de ordem financeira e tecnológica, que repercute em padrões de produção e consumo derivados dos padrões dominantes em âmbito internacional, mas dificilmente extensivos à totalidade das respectivas estruturas produtivas domésticas e de suas populações; e ii) dependência política, que oscila entre uma maior ou menor sensação de independência relativa frente aos EUA, país que efetivamente controla o tabuleiro geopolítico latino-americano.

É sob este prisma de análise que este texto se propõe a descrever o comportamento recente de algumas das principais variáveis do mercado de trabalho para a América Latina desde 2000, detalhando e problematizando a situação latino-americana a partir de três dimensões: i) questões suscitadas pelos vetores da (in)formalização; ii) (des)proteção social; e iii) concentração versus distribuição de renda nas fases desenvolvimentista e liberal já vivenciadas neste século XXI. Por fim, nas considerações finais, apontam-se caminhos para uma possível mitigação da crise atual em meio à disjuntiva “dependência estrutural x autoafirmação nacional” dos povos latino-americanos.

**Palavras-Chaves:** Dependência, Heterogeneidade Estrutural, Subdesenvolvimento, América Latina, Autoafirmação Nacional.

## **1. Introdução: dependência estrutural x autoafirmação nacional**

A história da América Latina tem sido marcada, de modo geral, pela disjuntiva crítica dependência com heterogeneidade estrutural x autoafirmação nacional. De um lado, reiteram-se, ao longo do tempo, traços estruturais de: i) dependência econômica, sobretudo de ordem financeira e tecnológica, que repercutem em padrões de produção e consumo derivados dos padrões dominantes em âmbito internacional, mas dificilmente extensivos à totalidade das respectivas estruturas produtivas domésticas e de suas populações; e ii) dependência política, que oscilam entre uma maior ou menor sensação de independência relativa frente aos EUA, país que efetivamente controla o tabuleiro geopolítico latino-americano.

De outro lado, por sua vez, atores sociais e vozes nacionais de diversos matizes vêm se alternando no tempo, com maior ou menor presença e altivez (em termos de peso político local e ocupação de espaços simbólicos), em busca de apoio popular e razões (econômicas, sociais, políticas e culturais) para contrabalançar as notórias tendências de subordinação e dependência externa, fazendo jus aos apelos por maior liberdade política e autonomia econômica para reivindicar e construir modelos alternativos de desenvolvimento, mais bem alinhados a projetos emancipatórios e de autoafirmação nacional.

Tudo somado, é claro que o pêndulo dessa disjuntiva crítica tem historicamente pendido para o lado da dependência estrutural latino-americana, frente à universalização do capitalismo liberal-conservador como modo de produção e consumo dominante na região, ao mesmo tempo que frente à tutela (e, por vezes, imposição) dos sucessivos governos estadunidenses relativamente aos modelos políticos (autoritários ou comedidamente democráticos) tidos como aceitáveis do ponto de vista do império.

Isso significa que o desempenho social latino-americano tem sido função de uma combinação variável, país a país, entre uma dinâmica capitalista mais ou menos dependente, de um lado, e, de outro, uma dominação ideológica igualmente variável em termos políticos e culturais. Portanto, é sob esse arranjo institucional mais geral que se podem observar os casos nacionais específicos e as suas variações endógenas.

Nesses anos 2000, por exemplo, é possível constatar a existência de ao menos três variantes regionais, conforme mostra o Quadro 1 a seguir, a saber: i) países como Brasil, Uruguai e Argentina apresentaram, sobretudo até a crise internacional iniciada em 2008, trajetórias de desenvolvimento capitalista dependente, porém minimamente regulado pelos respectivos Estados nacionais; ii) países como Colômbia, México e Chile, por sua vez, teriam partilhado um tipo de desenvolvimento capitalista dependente e naturalizado pela supremacia explícita do mercado; e iii) países como Venezuela, Bolívia e Equador teriam compartilhado um tipo de desenvolvimento capitalista

dependente, porém contestado por tentativas nacionais específicas de enfrentamento e construção de alternativas próprias à dependência estrutural e à dominação ideológica em curso (GARCIA; CALVETE, 2015).

**Quadro 1. América Latina – grupos de países segundo o tipo de dependência capitalista, anos 2000.**

<b>Desenvolvimento capitalista dependente e regulado</b>	<b>Desenvolvimento capitalista dependente e naturalizado</b>	<b>Desenvolvimento capitalista dependente e contestado</b>
Brasil, Uruguai, Argentina	Colômbia, México, Chile	Venezuela, Bolívia e Equador

**Fonte:** Elaboração e adaptação livre dos autores, a partir de Garcia e Calvete (2015).

Sob a classificação acima, é possível reagrupar as diversas realidades latino-americanas, considerando a posição relativa de cada país de acordo com o grau de heterogeneidade estrutural de suas economias, medida segundo metodologia e tipologia de classificação proposta em estudos da Cepal (INFANTE, 2011; CEPAL, 2012b), de onde retiramos o Quadro 2.

**Quadro 2. América Latina – grupos de países segundo o grau de heterogeneidade estrutural, anos 2000.**

<b>Heterogeneidade estrutural moderada</b>	<b>Heterogeneidade estrutural intermediária</b>	<b>Heterogeneidade estrutural severa</b>
Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai	Brasil, Colômbia, Panamá, Venezuela	Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana

**Fonte:** Elaboração e adaptação livre dos autores, a partir de Infante (2011).

De acordo com essa classificação, vê-se que nos países latino-americanos a incorporação e difusão interna de progresso técnico não têm se dado de forma generalizada ou homogênea. Isso significa que o grau de heterogeneidade estrutural – vale dizer, as diferenças entre os diversos estratos produtivos em termos de produtividade total dos fatores de produção, assim como a importância das atividades que realizam e a quantidade de empregos que geram – é mais elevado justamente nos países com baixa capacidade de produção e difusão tecnológica, como consequência da precariedade dos vínculos e encadeamentos produtivos entre os setores econômicos existentes.

Por óbvio, o grau de heterogeneidade estrutural das economias está relacionado com o desempenho econômico e social dos países. Dessa forma, a heterogeneidade de um país será tanto mais elevada quanto maior a proporção de trabalhadores ocupados em atividades de baixa produtividade agregada e vice-versa. A consequência dessas dinâmicas produtivas diferenciadas é que tanto o PIB per capita como o PIB por trabalhador ocupado tendem a ser estruturalmente menores e mais instáveis em países mais heterogêneos.

De ambas as formas de olhar e classificar os países latino-americanos sugeridas acima, vê-se então que tanto a dinâmica econômica capitalista quanto a atitude político-institucional de cada um importam para explicar suas trajetórias históricas e seu desempenho agregado no pêndulo entre a dependência estrutural e a autoafirmação nacional, tal qual sugerido pelo Quadro 3 a seguir.

**Quadro 3. América Latina – grupos de países segundo a relação dependência x heterogeneidade**

	<b>Heterogeneidade estrutural moderada</b>	<b>Heterogeneidade estrutural intermediária</b>	<b>Heterogeneidade estrutural severa</b>
<b>Desenvolvimento capitalista dependente regulado</b>	Argentina, Uruguai	Brasil	-
<b>Desenvolvimento capitalista dependente naturalizado</b>	México, Chile, Costa Rica	Colômbia, Panamá	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana
<b>Desenvolvimento capitalista dependente contestado</b>	-	Venezuela,	Bolívia, Equador

**Fonte:** Elaboração e adaptação livre dos autores, a partir de Infante (2011) e Garcia e Calvete (2015).

Com base nessa disjuntiva é que o restante deste artigo se organiza. Depois dessa breve introdução, a seção 2 fundamenta a hipótese central do estudo, a seção 3 descreve o comportamento recente de algumas das principais variáveis do mercado de trabalho para a América Latina, a seção 4 o faz em termos das reformas trabalhistas levadas a cabo desde a década de 1990 e as seções 5, 6 e 7 detalham a situação latino-americana a partir de questões suscitadas pelos vetores da (in)formalização, (des)proteção social e concentração versus distribuição de renda nas fases desenvolvimentista e liberal já vivenciadas neste século XXI. Por fim, nas considerações finais,

apontam-se caminhos para uma possível mitigação da crise atual em meio à disjuntiva dependência estrutural x autoafirmação nacional dos povos latino-americanos.

## **2. Traços de dependência e heterogeneidade no mundo do trabalho latino-americano.**

Tem razão Leite (2012) quando afirma que *“diferentemente das previsões mais otimistas professadas especialmente pelos defensores dos princípios neoliberais e pelos seguidores do pensamento único, a globalização não foi a solução para todos os problemas. Ao contrário, ela aportou uma infinidade de novos problemas, inclusive aos países desenvolvidos”*. Isso significa que tanto a dependência capitalista como a heterogeneidade estrutural aumentaram nos países latino-americanos nos últimos anos, *“dificultando análises voltadas ao seu conjunto”* (Ibid., p.).

De um lado,

a realidade dos países do Mercosul contrasta fortemente em termos sociais com a de países que seguem trilhando o modelo neoliberal, como o Chile (onde a concentração de renda vem aumentando significativamente), a Colômbia (que vive um processo contínuo de precarização social e do trabalho) e, sobretudo, o México, que em virtude de sua dependência em relação aos Estados Unidos, vem vivendo um intenso processo de desestruturação do mercado de trabalho. (Ibid., p.).

De outro lado,

diferentemente do que sempre apregoou o ideário neoliberal, essas reflexões apontam para a centralidade do papel dos Estados nacionais na elaboração e implementação de políticas que podem ser fundamentais para o destino dos países da América Latina. Com efeito, foi a intervenção deliberada do Estado, ao buscar políticas alternativas às propugnadas pelo Consenso de Washington, que permitiu a inflexão do modelo de desenvolvimento e do quadro de desestruturação do mercado de trabalho vivenciado pelos países do Mercosul ao longo dos anos 90. (Ibid., p.).

Em concordância com a autora citada, Cardoso Jr. e Campos (2013) também já haviam afirmado que,

depois de pelo menos duas décadas (1980 e 1990) de grande instabilidade política, fortes oscilações econômicas e deterioração social marcante em praticamente todos os países da América Latina, a primeira década finda dos anos 2000 trouxe novo alento para a região, nessas dimensões político, econômico e social. Talvez não tenha sido coincidência o fato de que, após a grande onda neoliberal com seu pacote uniforme de reformas liberalizantes ter gerado resultados pífios do ponto de vista econômico, certa mudança de orientação político-institucional à esquerda do espectro eleitoral tenha conseguido, em meio a ambiente externo extremamente favorável para a região, conciliar a manutenção da estabilidade de preços com a retomada de taxas de crescimento econômico algo superiores à média do período 1980-2000.

Essa conjugação de fatores, que no texto citado chamamos de democratização com certa esquerdização de posições político-institucionais, aliada à compatibilização entre retomada de certo

crescimento econômico com manutenção da estabilidade inflacionária, praticamente por toda a primeira década de 2000, é que teria permitido o arrefecimento ou mesmo a reversão de tendências sociais deletérias às populações desses países. Em especial, cumpre destacar o movimento alpujante de reestruturação do mercado laboral em praticamente toda a América Latina, movimento que esteve associado a fenômenos ligados à recuperação da ocupação em geral da força de trabalho, à formalização dos vínculos empregatícios e ao aumento mais que proporcional das remunerações da base da pirâmide social, com a conseqüente melhora distributiva no interior da classe que vive do trabalho (Ibid.).

Tem-se então que, do alento desenvolvimentista praticado na primeira década de 2000 à reiteração do fracasso liberal já evidente durante a década de 1990 e progressivamente em voga no continente desde, sobretudo, a crise internacional (financeira e produtiva) de 2008, os países da América Latina estão vendo suas economias oscilarem mais uma vez da autoafirmação nacional à dependência e heterogeneidade estrutural.

Com vistas a fundamentar empiricamente a assertiva anterior, o restante do texto percorrerá estudos técnicos de autores e organizações internacionais, tais como OIT e Cepal, de modo a contextualizar e problematizar o momento situacional atual das sociedades latino-americanas, sem descuidar das especificidades nacionais mais evidentes.

### **3. Panorama do comportamento laboral na América Latina e no Caribe**

Em termos conjunturais, de acordo com o Panorama Laboral da OIT referente ao ano de 2017 (OIT, 2017), a taxa de desocupação regional média continuou crescendo, pelo terceiro ano seguido, passando agora a 8,4%, puxada sobretudo pela deterioração econômica e laboral do Brasil.

Enquanto em 2016 a desocupação aumentou em 13 dos 19 países estudados, em 2017 isso aconteceu “apenas” em 9 dos 19 países. Fruto da dinâmica econômica dependente e da elevada heterogeneidade estrutural intra e entre países, é claro que a taxa de desocupação apresenta níveis e desempenhos bastante díspares em função das sub-regiões que se estuda. Por isso, as taxas mais elevadas têm sido observadas no Cone Sul, onde a taxa sub-regional média saltou de 10,7% em 2016 a 11,9% em 2017. Eliminando o peso negativo que o Brasil vem exercendo sobre a região, tem-se na verdade uma pequena redução de 8,5% a 8,2% no Cone Sul.

Redução também ínfima foi observada nos países andinos, de apenas 0,1%. Redução um pouco maior foi registrada para o conjunto de países da América Central e México, de 4,5% em 2016 a 4% em 2017. No Caribe, a desocupação reduziu de 7,8% a 7,4% no mesmo biênio, mas seu patamar está mais próximo do Cone Sul que da América Central e do México.

Com relação às estatísticas de gênero, o Panorama Laboral informa que a desocupação aumentou tanto entre as mulheres como entre os homens, mantendo-se, ademais, as distâncias entre ambos. Entre 2016 e 2017, a taxa de desocupação das mulheres aumentou de 9,9% a 10,4%, enquanto no caso dos homens a desocupação passou de 7,2% a 7,6%. Mas mais significativo e preocupante é o fato de que, pela primeira vez nesta década, a taxa de desocupação feminina ultrapassou a casa dos dois dígitos, mantendo-se acima da taxa verificada para os homens em cerca de 1,4 vez.

Em termos etários, observa-se que a desocupação juvenil segue crescendo na média regional: de 18,9% em 2016 a 19,5% em 2017. Em termos práticos, isso significa que um em cada cinco jovens busca e não encontra trabalho, o que equivale a um contingente aproximado de 10,2 milhões de jovens sem ocupação atualmente no continente. Também em relação a esse ponto, cabe notar que o Brasil vem contribuindo negativamente com os resultados gerais agregados.

Como consequência desse conjunto de fenômenos listados acima, são claras as tendências que sugerem uma piora qualitativa nos empregos gerados, pois tem havido uma menor geração de empregos nos setores formais assalariados e protegidos (que baixou de 65,3% em 2013 a 63,4% em 2016), cuja contrapartida tem sido uma maior criação de empregos por conta própria (que passaram de 21,6% a 23,6% no mesmo período). Novamente, cabe notar que essa situação vem sendo pior nos países da América do Sul (puxada negativamente pelo Brasil) do que nos da América Central e no México.

Como se sabe, essa heterogeneidade produtiva se manifesta no fato de que a indústria, que gera empregos de melhor qualidade em termos de estabilidade, remuneração e proteção social, é o setor que mais vem sofrendo efeitos negativos da crise internacional e da dinâmica econômica altamente dependente e volátil presente na maior parte dos países latino-americanos. Por outro lado, os setores de comércio e serviços de baixa produtividade são justamente aqueles que mais empregam força de trabalho menos qualificada e justamente os setores que mais vêm crescendo em participação na composição do emprego regional.

Por fim, em termos remuneratórios, olhando dados em um horizonte temporal mais largo, é possível entender porque a primeira década de 2000 vinha sendo identificada como sendo de certo alento desenvolvimentista. Entre 2005 e 2015, houve uma evolução positiva das remunerações em geral para praticamente todos os países da região, que durou até aproximadamente 2012, quando tem início, sobretudo por influência da crise internacional em vigor desde 2008 e dos ajustes nacionais internos dela decorrentes, um período de recuo remuneratório e piora distributiva (OIT, 2017).

Apesar da tendência regional de crescimento dos salários, verificaram-se diferenças marcantes em sua evolução ao nível sub-regional. Os maiores incrementos dos salários reais foram observados no

Cone Sul, seguido pelos países andinos, que tiveram aumentos próximos à média regional, enquanto que na América Central e no México os incrementos salariais estiveram abaixo da média entre 2005 e 2015. Nessa sub-região, México, El Salvador e Honduras experimentaram contrações em seus salários reais médios. Já o desempenho superior dos países do Cone Sul está relacionado aos efeitos positivos do ciclo de preços aquecidos das commodities, em par com políticas ativas de aumentos reais de salários praticadas pelos governos da região, tais como a política nacional de valorização real do salário mínimo praticada pelo Brasil entre 2007 e o golpe de 2016.

Também ajuda a explicar a diferença entre as sub-regiões o fato de que, enquanto nos países do Cone Sul e nos países andinos os salários reais no setor privado se moveram junto com os salários do setor público, na América Central e no México os salários reais do setor público aumentaram mais que proporcionalmente os salários do setor privado. Além disso, embora os salários das trabalhadoras domésticas tenham crescido em todas as sub-regiões, seguem sendo os mais baixos da escala salarial em todos os países.

Mas talvez não seja exagero afirmar que a melhoria remuneratória geral observada até a adoção de orientações novamente liberal-conservadoras na maior parte dos países, desde a difusão da crise internacional que se arrasta desde 2008 pelo continente, tenha sido tributária das melhorias significativas e generalizadas nas políticas voltadas aos salários mínimos reais.

Como é de conhecimento geral, o objetivo das legislações e políticas de salários mínimos é proteger os trabalhadores e as trabalhadoras contra pagamentos indevidamente baixos. Sua aplicação efetiva contribui, portanto, para que trabalhadores de mais baixos salários participem de forma mais equânime dos frutos do progresso técnico, razão pela qual as políticas de salários mínimos são peças importantes para trajetórias econômicas de crescimento inclusivo e redução da pobreza e das desigualdades de remuneração.

Nesses termos, houve entre 2005 e 2015 melhoras significativas e generalizadas dos salários mínimos reais no continente latino-americano, que aumentaram em média 42% no período, algo como 3,6% em termos reais ao ano. O aumento foi maior nos países andinos (4% a.a.), seguidos dos países do Cone Sul (3,8% a.a.) e da América Central e no México (3% a.a.). Internamente às sub-regiões, vê-se que as maiores variações positivas aconteceram em Honduras, no Uruguai e na Bolívia; enquanto as menores se deram no Paraguai, no México, na República Dominicana e na Colômbia.

Adicionalmente, quando se analisam os efeitos do salário mínimo sobre as condições de pobreza, verifica-se que, apesar das melhorias identificadas, esse piso oficial de remuneração ainda é insuficiente para retirar da pobreza a maior parte dos domicílios compostos por quatro pessoas em

média e que pertencem ao contingente de 50% de domicílios mais pobres em cada país. Em parte, isso se deve ao não cumprimento da legislação por parte dos empresários do setor privado; e, em parte, isso está relacionado ao nível oficial ainda muito baixo dessas remunerações.

De todo modo, não é de menor importância o efeito positivo que os salários mínimos desempenharam nas trajetórias nacionais de diminuição dos leques remuneratórios, ou seja, na melhoria distributiva observada sobretudo no interior da classe trabalhadora. Durante o período 2005-2015, houve relevante redução da brecha salarial em todas as sub-regiões do continente. No setor privado, houve quedas relativamente menores da brecha salarial nos países do Cone Sul e da América Central e no México e um leve aumento nos países andinos. Concomitante a isso, houve aumento da massa salarial e melhora nos indicadores distributivos. O maior incremento da massa salarial total se deu no Cone Sul (9,8%) e nos Andes (4,2%), enquanto que na América Central e no México a massa salarial se manteve constante em termos relativos. Em termos distributivos, por sua vez, houve redução da desigualdade de renda do trabalho em todas as sub-regiões do continente. Essa tendência, no entanto, foi persistente apenas até 2013, o que confirma a hipótese de desalento e fracasso do modelo liberal em sua (in)capacidade de manter o ímpeto e o alento desenvolvimentista dos anos imediatamente anteriores (OIT, 2017).

#### **4. Reforma das relações laborais na América Latina e no Caribe**

O alcance das reformas laborais na América Latina tem sido um dos temas centrais do debate regional nos últimos 30 anos, pelo menos. Os índices de flexibilidade laboral, seu alcance, sua magnitude e sua importância, em termos de potencial gerador de empregos, têm sido objeto de discussão controverso para determinar o peso e o papel da legislação laboral sobre o desempenho econômico e social dos países da região.

Tal como mostram os dados e as análises disponíveis (RUÍZ, 2005), vêm sendo numerosas e abrangentes as modificações legais introduzidas na maior parte dos países latino-americanos, em geral de caráter flexibilizador, embora em alguns casos e momentos específicos tenham sido garantidoras e tentativamente fortalecedoras da proteção social. Em vários países, as modificações se limitaram a redesenhar ou especificar as normas anteriores vigentes. Na Argentina e no Peru, por exemplo, as reformas vêm sendo mais profundas e flexibilizadoras. No Brasil, na Colômbia, no Equador e no Panamá, por sua vez, introduziram-se reformas, que, embora menos extensas, também estiveram orientadas pela perspectiva flexibilizadora. No Chile, na Guatemala e na Nicarágua, as reformas de corte flexibilizador foram aparentemente menos extensas ainda, mas também pelo fato de que esses países já partiam (por ocasião desse estudo de Ruíz, de 2005) de uma base mais flexível em termos alocativos e remuneratórios no mercado de trabalho. Por fim, na Bolívia, em

Honduras, no México e no Uruguai, não se pode falar de reforma laboral *stricto sensu*, dado o teor apenas pontual de algumas medidas.

Com relação aos conteúdos dessas reformas, embora a maior parte delas – implementadas ao longo da década de 1990 por toda a América Latina – intentasse ativar mecanismos de flexibilização das relações laborais individuais, o certo é que a maior parte das iniciativas mais recentes já na primeira década de 2000 buscou foco sobre as relações laborais coletivas, inspirando-se com frequência nas normas emanadas da OIT (RUÍZ, 2005). Nesse sentido, boa parte das reformas laborais mais recentes havidas na região espelham alguns dos mais importantes avanços da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT. Entre as recomendações, uma das situações mais interessantes vinha sendo o progressivo desenvolvimento e a legitimação social de acordos coletivos como fonte reguladora mais adequada à normatização das relações laborais formalizadas. Não obstante, em termos de resolução de conflitos, o escasso desenvolvimento de conteúdos reais em negociações coletivas torna ainda pouco crível as regulamentações mais progressistas.

De posse do conjunto de considerações anteriores, podemos aqui reafirmar a ideia geral deste artigo, segundo a qual há forte correlação entre o desempenho pífio dos mercados laborais da América Latina durante a década liberal de 1990 e o conjunto de reformas liberalizantes levadas a cabo nesses países, enquanto, por outro lado, justamente no período de alento desenvolvimentista da primeira década de 2000, quando a orientação geral das reformas foi menos liberalizante e mais centrada nas recomendações da OIT, houve um desempenho melhor e mais promissor dos mercados de trabalho em termos de geração de empregos, formalização, remuneração, representação sindical, proteção social, acesso à justiça do trabalho e melhora distributiva.

Diante dessa constatação, cabe na sequência evidenciar melhor tais resultados para os temas da formalização, proteção social e redistribuição de renda como traços positivos do curto período desenvolvimentista, *vis-à-vis* as tendências conjunturais e progressivamente negativas por conta da nova (porém pior!) onda liberalizante em curso no continente.

## **5. Formalização laboral: do alento desenvolvimentista ao fracasso liberal**

Segundo Weller,

a partir da sucessão de crises que afetaram a região a partir de 1998, cresceu o questionamento a muitas das políticas aplicadas. No âmbito laboral, as propostas de amplas desregulações não desapareceram das discussões, mas sem dúvida perderam peso político. Como resultado, as reformas se concentraram mais no fortalecimento das políticas ativas do mercado de trabalho que na modificação das relações laborais individuais ou coletivas. O alto crescimento econômico que beneficiou a região a partir de 2003/2004 abriu espaço para

um contexto favorável à geração de emprego e à melhora de sua qualidade. Em vários países, sobretudo sob governos de orientação mais à esquerda que a predominante nos anos 90, tentou-se novamente regular o mercado laboral, fortalecendo a organização sindical, o diálogo social, a capacitação e a formalização do emprego. (2012b, p.).

Essa citação corrobora as afirmações feitas nas seções anteriores, no sentido de comprovar que, durante o período dito desenvolvimentista, em que se combinam uma postura político-institucional mais ativa e ativa de alguns países frente à dependência capitalista, com dinâmica econômica e social mais pujante e nacionalmente decidida em termos de geração de empregos e renda, há desempenho agregado melhor e mais sustentável tanto do ponto de vista econômico como político. Ainda nas palavras do mesmo autor,

a partir de 2003-2004, no contexto de um crescimento econômico relativamente alto e prolongado para a América Latina, os setores de produtividade média e alta começaram a gerar postos de trabalho em quantidade significativa. Assim, aumentaram sua participação na estrutura ocupacional urbana de 48,8% em 2002-2003 para 52% em 2008-2009. Ao mesmo tempo, foi contida a ampliação das brechas de produtividade. (...) Ainda assim, é evidente que a estrutura econômica produtiva e institucional da América Latina não tem sido capaz de gerar os empregos de qualidade necessários para diminuir a pobreza de maneira substantiva. De fato, no fim da década passada, na média simples de 18 países, 23% dos ocupados urbanos latino-americanos eram pobres e 7%, indigentes. No caso dos ocupados rurais (em 16 países), essa proporção sobe para 41% e 22%, respectivamente. Por outro lado, embora estar ocupado reduza a possibilidade de ser pobre, está longe de assegurar uma renda digna. Entre os ocupados, a pobreza afeta, sobretudo, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores familiares não remunerados e, em um grau um pouco menor, os assalariados privados. Outra categoria ocupacional que costuma registrar indicadores ruins de qualidade é o serviço doméstico, tanto no que diz respeito à renda como à possibilidade de contar com um contrato de trabalho e proteção social. (Ibid., p.).

Diante desse quadro, Tokman (2009) sugere cinco pilares para combater e incorporar a economia informal a uma dinâmica economicamente mais estruturada e socialmente mais justa<sup>1</sup>, a saber:

- i) desenvolvimento produtivo e regulatório das atividades informais: trata-se de reconhecer aos microempresários e trabalhadores independentes o direito a desenvolver atividades produtivas que lhes permitam gerar renda e ao mesmo tempo diminuir a vulnerabilidade derivada de sua condição de informalidade;
- ii) direitos laborais em empresas informais com capacidade de pagamento limitada: nas empresas informais se encontra mais de um terço dos trabalhadores assalariados do setor privado da América Latina, e 68% deles não possuem contratos de trabalho escritos. Isso significa que, para a maioria, a proteção laboral e social não constitui um direito, já que carece de uma relação laboral reconhecida.

---

<sup>1</sup> Ver também Tokman (2010), Durán (2011) e Amarante e Arin (2015).

Por sua vez, as unidades produtivas informais têm escassa capacidade de pagamento para enfrentar as obrigações inerentes à relação de trabalho;

iii) medidas contra a insegurança e a desproteção dos trabalhadores informais em empresas formais: a insegurança e a desproteção se associam à inexistência de relações laborais reconhecidas legal e explicitamente, mas também à existência de relações que se regem por contratos diferentes do contrato de trabalho por tempo indeterminado. Ambas as situações se apresentam tanto em microempresas como em empresas formais. Não obstante, as primeiras predominam nas empresas informais, enquanto que as segundas o fazem nas empresas formais, pelo que seus trabalhadores se consideram integrantes da economia informal;

iv) regulação de relações laborais difusas: um quarto âmbito de regulação é das relações de trabalho ditas difusas, porque são difíceis de reconhecer, estão encobertas ou ficam desamparadas devido a omissões da legislação laboral ou da fiscalização legal. Em muitos casos, as obrigações e os direitos das partes não estão claros, o que pode se traduzir em perda de proteção dos trabalhadores. Ademais, tais relações difusas são cada vez mais importantes no contexto da globalização e da descentralização da produção, razão pela qual se torna necessário estabelecer direitos dos trabalhadores e designar responsabilidades com respeito ao cumprimento das obrigações entre diferentes empresas envolvidas;

v) proteção social para os trabalhadores informais: dotar de cobertura de proteção social os ocupados no setor informal requer uma estratégia que possa incluir desde a expansão da cobertura dos sistemas existentes até o desenvolvimento de novos instrumentos de proteção, como os seguros e a consolidação de recursos aportados pelos próprios trabalhadores informais. Essa cobertura deveria incluir serviços de saúde, pensões e, dado o predomínio de mulheres trabalhadoras nesse contingente, cobertura por maternidade. Também se estenderia tanto aos trabalhadores de microempresas como aos independentes. No caso dos trabalhadores informais de empresas formais, a responsabilidade pela proteção deveria vincular-se ao aperfeiçoamento do contrato de trabalho e à contribuição compartilhada com o empregador.

Evidente que tal conjunto de recomendações, porquanto corretas em si mesmas, apenas poderão ter curso efetivo em contextos desenvolvimentistas de maior autonomização nacional, em contraste com as tendências atuais de liberalização dos mercados e, portanto, incremento da dependência e da heterogeneidade estrutural nas sociedades latino-americanas.

## **6. Proteção social: do alento desenvolvimentista ao fracasso liberal**

A proteção social é um fenômeno aqui entendido a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto pré-definido de políticas sociais – políticas que transferem renda monetária no âmbito da previdência social, da assistência social e de políticas de emprego, trabalho e renda, conforme mais amplamente discutido em Castel (2010) ou Cardoso Jr. (2013), de onde retiramos e adaptamos os quadros 4 e 5 a seguir.

**Quadro 4. Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa nos modelos de proteção laboral e social dominantes na América Latina.**

	<b>MUNDO DO TRABALHO</b>	<b>MUNDO DA INATIVIDADE</b>
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação protegida contributiva: regimes gerais de previdência urbanos e regimes próprios para servidores do Estado;</li> <li>2. auto-ocupação protegida contributiva;</li> <li>3. segurados especiais: regimes de cobertura rural parcialmente contributivos;</li> <li>4. proteção temporária: seguro-desemprego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. cobertura previdenciária: regimes gerais urbanos e rurais e regimes próprios de servidores públicos;</li> <li>6. cobertura assistencial estatal + filantrópica;</li> <li>7. cobertura previdenciária privada.</li> </ol>
<b>DESPROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira;</li> <li>2. auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes;</li> <li>3. desemprego involuntário.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada);</li> <li>5. ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).</li> </ol>

**Fonte:** Cardoso Jr., 2013. Elaboração dos autores.

O substrato teórico-metodológico para entender a definição de proteção restrita abarcada pelo Quadro 4 é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar proteção social ao seu corpo populacional ou, mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 2000).

Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o mercado, as famílias e as comunidades civis de atuação em cada espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não estatal ou terceiro setor. No caso latino-americano, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, conforme nos esclarece o Quadro 5 a seguir.

**Quadro 5. Grau de proteção social, por classes sociais e entes provedores em situações típicas da América Latina.**

<b>Obtenção de proteção social, por classes sociais e entes provedores – Brasil.</b>			
	<b>Classes altas</b>	<b>Classes médias</b>	<b>Classes baixas</b>
<b>Estado</b>	Médio	Alto	Alto
<b>Mercado</b>	Alto	Médio	Baixo
<b>Famílias</b>	Médio	Alto	Alto
<b>Sociedade civil</b>	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: Cardoso Jr., 2013. Elaboração dos autores.

Em linhas gerais, poderíamos dizer que a proteção social, para as classes superiores na pirâmide distributiva, dependeria fortemente do seu acesso aos mercados privados de educação (sobretudo nos níveis fundamental e médio), à saúde e à previdência complementar, ainda que o Estado compareça, em alguma medida, como provedor de determinados bens e serviços, sobretudo na educação superior, certas especialidades da saúde, teto de remuneração da previdência pública etc. Já os estratos médios da pirâmide social estariam sendo majoritariamente cobertos pelas políticas públicas do Estado, sobretudo em educação, saúde, previdência e segurança pública, com alta participação também das próprias redes familiares na provisão de parte não desprezível de bens e serviços nessas mesmas áreas. Para esses estratos, o mercado apareceria de modo mediano na provisão de bens e serviços. Por fim, as classes sociais inferiores da pirâmide distributiva estariam a depender, majoritariamente, do Estado e das famílias, sendo baixa a participação do mercado e média a da sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços de proteção social a esses segmentos.

Dito isso, e focando doravante apenas no vínculo entre emprego e proteção social, vemos que historicamente esse vínculo se assenta na centralidade do trabalho como mecanismo de inclusão, acesso ao bem-estar e também na dialética de aportes e reconhecimentos das pessoas (CEPAL, 2012b). Essa articulação supõe a capacidade de modernização da estrutura produtiva e o dinamismo econômico necessário para viabilizar o pleno emprego, majoritariamente formalizado e contributivo à seguridade social, com aportes de distintas fontes, incluído o gasto público social. O vínculo entre emprego e proteção social implica também que os atores têm funções definidas no marco institucional de negociação e equilíbrio de poderes, em que o Estado cumpre papel fundamental para garantir tal equilíbrio, de tal modo que o processo produtivo se traduza em benefícios compartilhados entre os atores (Ibid.).

Ocorre que as dinâmicas estruturais de dependência e heterogeneidade que dominam a América Latina impõem desigualdades regionais, setoriais, laborais e sociais de várias ordens, tais que, de um lado, prevalecem restrições a setores expressivos da população para se integrarem às redes de

seguridade social existentes. Há um grande exército de excluídos do emprego formal protegido, com inserções precárias, alta rotatividade, remunerações baixas e oscilantes, quase ausência de patrimônios ou quaisquer estoques de ativos e de capacidades humanas, situações que se convertem em ausência ou precariedade de vínculos e aportes contributivos para grandes contingentes populacionais. De outro lado, a dinâmica de informalidade, flexibilização e novas formas de organização e contratação laboral há solapado a estabilidade dos empregos, debilitando os atores sindicais e o próprio estatuto protetivo do trabalho, portanto, a capacidade de apropriação e transmissão dos ganhos de produtividade produzidos pelo sistema (CEPAL, 2012b).

Na maioria dos países latino-americanos, a combinação entre restrição fiscal e desregulação econômica deixou pouca margem aos Estados para cobrirem as necessidades de bem-estar de suas populações. Isso reforçou o desenvolvimento de políticas públicas assistenciais e focalizadas, muito distantes de um universalismo básico de bem-estar social. Com isso, aparecem com mais nitidez que nunca os vínculos entre heterogeneidade estrutural, (des)emprego e (des)proteção social na maior parte dos países da região. Daí a correta insistência da Cepal, em vários de seus documentos oficiais (CEPAL, 2010; CEPAL, 2012a; CEPAL, 2012b; CEPAL, 2014; CEPAL, 2016; CEPAL, 2017; CEPAL, 2018), e de outros autores (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018; INFANTE, 2011; SOJO, 2017; TOKMAN, 2010; WELLER, 2012a; etc.) no sentido de afirmar que

sem convergência produtiva as desigualdades estruturais seguirão traduzindo-se em exclusões e desigualdades persistentes no mercado de trabalho. Sem o emprego, dificilmente se pode avançar até a igualdade de oportunidades e a uma cidadania ativa, pois este constitui o mecanismo consagrado da sociedade capitalista para viabilizar aportes e retribuições, passar do privado ao público, e imprimir sentido à vida pessoal como contribuição ao progresso coletivo. Sem proteção social, importantes setores da população seguirão tendo dificuldades para ingressar no mundo do trabalho e, ainda que ingressem, seguirão sendo vítimas recorrentes das desigualdades que o mercado de trabalho reproduz. (CEPAL, 2012b, p.).

Não obstante ser o panorama acima narrado o padrão histórico da América Latina em termos da relação mundo do trabalho e proteção social, padrão esse típico dos contextos de dependência e heterogeneidade aguçados nos momentos de predomínio liberal-conservador dos modelos de crescimento apregoados pela ideologia de mercado, a região vivenciou, em um curto intervalo de tempo, a princípios dos anos 2000, um conjunto de situações que suscitavam certo alento desenvolvimentista.

Em primeiro lugar, houve certa dinâmica econômica favorável ao crescimento inclusivo, com melhoria geral dos indicadores de mercado de trabalho (maior e melhor ocupação, formalização dos vínculos, remuneração, proteção social, desconcentração da renda laboral em 11 dos 18 países estudados), redução da pobreza e da indigência e aumento consistente da participação do gasto

social na renda nacional concomitante ao incremento da arrecadação tributária sem pressão inflacionária generalizada (Ibid.).

Em segundo lugar, a região como um todo demonstrava ter capacidade para aproveitar o bônus demográfico gerado por uma menor taxa de dependência, isto é, aumento da proporção da população ocupada em idade ativa sobre a população inativa dependente (Ibid.).

Em terceiro, ainda que no campo econômico persistissem orientações predominantemente excludentes e inclusive regressivas, no campo das políticas sociais a ortodoxia dos anos oitenta e noventa parecia ir cedendo espaço frente a novas formas de pensar o papel do Estado na garantia de proteção social, combate à pobreza e à desigualdade. A evidência para tanto é que, na primeira década de 2000, foram postas em movimento, em vários países latino-americanos, políticas públicas destinadas a fortalecer o pilar não contributivo da proteção social, e, em uma lógica mais universalista, esforços foram feitos para estender direitos e serviços sociais em saúde, educação, previdência pública e assistência social, mormente no campo dos programas de transferências monetárias a segmentos pobres e vulneráveis em cada país (Ibid.).

Por fim, mesmo diante da crise econômica internacional deflagrada em 2008, houve reações não convencionais (leia-se: não liberal-conservadoras) por parte dos governos latino-americanos que na ocasião tentavam praticar orientações algo mais autônomas ou contestatórias ao padrão dominante de políticas sugeridas pelos organismos internacionais. Em tais casos, como no Brasil, na Argentina, no Uruguai, na Bolívia, no Equador e na Venezuela, políticas contracíclicas de manutenção da demanda agregada (via investimentos públicos e gasto social) foram implementadas com êxito variável em cada caso concreto (Ibid.).

Tal como demonstrado pela experiência brasileira do período 2003-2013,

não apenas foi possível compatibilizar certa retomada de crescimento econômico com reestruturação geral do mercado de trabalho e manutenção da estabilidade monetária, como isto se deu sem que tivesse havido reforma profunda – mantra liberal – do padrão de regulação do trabalho ou da proteção social no país. (CARDOSO JR.; HAMASAKI, 2014).

Com isso, demonstrou-se a incompatibilidade intrínseca entre os modelos de estruturação dos mercados de trabalho com proteção social historicamente constituídos na América Latina e os modelos de desenvolvimento de cunho liberal. Tal incompatibilidade se dá, fundamentalmente, pela inadequação que se estabelece entre a dinâmica econômica de tipo liberal e a natureza heterogênea e desigual do mercado de trabalho latino-americano. Modelos de tipo liberal são, assim, inadequados a economias de tipo periférico-tardias, como as da América Latina, e contraproducentes a mercados de trabalho delas derivados (CARDOSO JR., 2013).

## **7. Redistribuição x reconcentração de renda: do alento desenvolvimentista ao fracasso liberal**

Durante o curto período de alento desenvolvimentista na América Latina, basicamente a primeira década dos anos 2000, houve uma combinação virtuosa de tendências presentes nos mercados de trabalho nacionais, que, acopladas aos respectivos modelos de proteção social (laboral, previdenciária e assistencial), permitiram a convivência entre uma dinâmica de crescimento econômico favorável à redução da heterogeneidade estrutural em cada país, com indicadores de redução da concentração da renda do trabalho na maior parte dos casos.

Esse fenômeno, por um lado, raro na história de longa duração da América Latina, e, por outro, dependente de uma combinação e sustentação de políticas públicas simultâneas de crescimento e redistribuição, produziu efeitos positivos sobre a dinâmica produtiva e também sobre variáveis críticas do mercado de trabalho, que ajudaram a recolocar o tema da igualdade no centro do debate latino-americano sobre desenvolvimento durante esse período.

A Cepal, por exemplo, argumenta que isso se deu por duas razões:

primeiro, porque dá às políticas um fundamento último centrado num enfoque de direitos e uma vocação humanista que recolhe a herança mais apreciada da modernidade. Segundo, porque a igualdade é também uma condição para avançar rumo a um modelo de desenvolvimento focado na inovação e na aprendizagem, com seus efeitos positivos sobre a produtividade, a sustentabilidade econômica e ambiental, a difusão da sociedade do conhecimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania plena. (CEPAL, 2018).

A mensagem central, portanto, consistia em afirmar que a desigualdade implica grandes custos de eficiência micro e macroeconômica, do que redundava a ideia-força de que sua superação seja uma condição necessária para o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Segundo esse enfoque,

a igualdade é uma condição necessária para a eficiência dinâmica do sistema ao criar um ambiente institucional, de políticas e de esforços que prioriza a inovação e a construção de capacidades. Sob esta perspectiva, a igualdade é mais relevante na atualidade do que no passado, devido ao impacto da revolução tecnológica, que torna a construção de capacidades e o fechamento de lacunas uma tarefa mais urgente e necessária. Essa urgência é acentuada pela insustentabilidade do atual padrão de crescimento, que obriga a aproveitar a revolução tecnológica em favor da transformação da matriz energética e dirigir os processos produtivos para processos de baixo carbono, preservando o meio ambiente e seus serviços produtivos para as próximas gerações. Os mecanismos através dos quais opera a relação entre causalidade e eficiência são a difusão muito mais ampla na sociedade da educação e das capacidades; a eliminação das barreiras à criatividade e ao esforço que representam as discriminações de qualquer tipo; o seguro social proporcionado pelo Estado de bem-estar que permite aos agentes aceitar, em maior grau, os riscos inerentes à inovação; e a superação da cultura do privilégio e da economia política que fecham o caminho a novos agentes, setores e

ideias que transformam a economia e desafiam comportamentos rentistas baseados em vantagens comparativas estáticas ou privilégios políticos. (CEPAL, 2018).

Diante dessa posição, que vem sendo corroborada tanto do ponto de vista teórico como empírico, Weller (2012a) argumenta que a geração de empregos produtivos é uma primeira condição necessária para reduzir as elevadas heterogeneidades e desigualdades ainda presentes na América Latina. Sem essa inserção produtiva e sustentável ao longo do tempo na estrutura de produção e consumo da população latino-americana, as desigualdades regionais têm poucas chances de serem enfrentadas e reduzidas apenas com base em programas assistenciais ou de transferências monetárias. Portanto, a geração de empregos produtivos deve ser o ponto de partida de estratégias nacionais para reduzir as desigualdades na estrutura produtiva e nos mercados laborais, obviamente sem desconsiderar a importância das políticas salariais e assistenciais como ferramentas complementares.

Entre elas, destaquem-se as políticas de acesso à educação e à saúde, que, ao incrementarem as capacidades individuais e as oportunidades coletivas, alavancam a inovação e os aumentos de produtividade sistêmica. Quando uma pessoa abandona seus estudos antes de concluir a educação primária ou secundária, seu potencial produtivo se ressentido pelo resto de sua vida ativa. O menor salário que receberá, *ceteris paribus*, em relação a trabalhadores com mais anos de educação formal, é um indicador da perda de produtividade e bem-estar que esse abandono implica. A magnitude dessa perda é muito elevada ao longo do tempo. O custo para a sociedade não se esgota na perda futura de renda da pessoa que não continua seus estudos, já que há externalidades positivas associadas à interação entre pessoas com alto nível de educação; em outras palavras, o benefício social do investimento em educação vai além do benefício privado. Quando a desigualdade impede o acesso à educação, seus efeitos não são localizados, mas se difundem, afetando todo o sistema econômico. Na América Latina, uma proporção muito significativa da população com mais de 18 anos não alcança um nível equivalente ao primeiro ciclo de educação secundária completo, e a isso se somam notáveis diferenças entre o primeiro e o último quintil de renda. Por outro lado, a situação dos países é heterogênea. Em um extremo, encontra-se a Guatemala, onde somente 50% da população acima de 18 anos alcança um nível equivalente à conclusão do primeiro ciclo de educação secundária. No outro extremo está o Chile, onde essa cifra supera 80% (Ibid.).

Existem outras dimensões da desigualdade que se relacionam estreitamente com essas mais tradicionais. Uma delas é a sua expressão territorial, já que a pobreza ou os baixos níveis de desenvolvimento se concentram em certas áreas. As cidades são parte dessa dinâmica territorial que tende a concentrar espacialmente o desenvolvimento e a gerar polarizações, tanto nas próprias cidades como em sua relação com o mundo rural. Outras desigualdades estão relacionadas com a

deterioração ambiental: os setores de menores recursos são os que sofrem em maior medida as consequências negativas da poluição em zonas urbanas, e os camponeses pobres são os que trabalham nos ecossistemas rurais mais degradados. Por outro lado, a infraestrutura existente e os padrões de investimento nessa infraestrutura consolidam e reproduzem as desigualdades territoriais e ambientais (Ibid.).

Relativamente a tais dimensões da desigualdade, o índice de desenvolvimento regional (IDR) latino-americano de 2015, elaborado pela Cepal, oferece uma perspectiva ampla das desigualdades territoriais. Diferentemente das análises tradicionais de disparidades territoriais que tomam como padrão de referência as médias de cada país, o IDR compara o nível de desenvolvimento relativo de 175 entidades territoriais de oito países da América Latina com as médias da região. Esse enfoque incorpora dimensões adicionais ao PIB por habitante, como a saúde, a educação e o acesso aos serviços públicos. O IDR de 2015 permite identificar as macrorregiões com maiores defasagens relativas em matéria de desenvolvimento econômico-social, entre as quais se encontram o nordeste do Brasil, o sudoeste do México e as zonas andinas e amazônicas da Bolívia, da Colômbia, do Equador e do Peru (Ibid.).

Outra dimensão importante destacada pela Cepal é a relação entre desigualdade e instituições. A transmissão intergeracional da pobreza reflete e reforça a transmissão intergeracional de instituições excludentes. Um fator explicativo dessa persistência é que a desigualdade é incorporada à cultura da sociedade, que percebe como natural que certos grupos desfrutem dos direitos negados a outros. Cria-se assim uma cultura do privilégio que é implicitamente aceita tanto pelos grupos privilegiados como pelos excluídos. Em suma, ao efeito direto da desigualdade sobre a aprendizagem e as capacidades se soma um efeito talvez menos visível, mas não menos importante: o enfraquecimento das capacidades do Estado e da eficácia das políticas públicas. A economia política da desigualdade e sua estreita relação com as instituições e a cultura que governam as relações sociais são uma barreira ao aumento da produtividade e ao crescimento, pois limitam a oferta de bens públicos imprescindíveis para a existência de mercados competitivos e agentes inovadores. Já em uma sociedade democrática, os bens públicos são uma materialização da igualdade e do sentido de pertencimento (Ibid.).

Assim, por exemplo, a população afrodescendente, cujos antepassados foram escravizados e submetidos a trabalhos forçados, continua sofrendo maiores níveis de pobreza, menores níveis de educação, maior exposição aos efeitos negativos da segregação territorial e uma inserção ocupacional nos nichos mais precários do mercado de trabalho. As taxas de pobreza das populações indígena e afrodescendente são maiores do que as do resto da população, ao mesmo tempo em que a

má distribuição da renda ilustra a associação entre etnia e desigualdade social, sendo muito maior a porcentagem de afrodescendentes e indígenas situados no quintil mais pobre (Ibid.).

Sob a perspectiva do desenvolvimento com igualdade, a cultura do privilégio é preocupante, porque naturaliza a relação entre o lugar que se ocupa na escala social e o maior ou menor acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à segurança e à habitabilidade do lugar em que se vive. Essa dinâmica se dissemina em múltiplos âmbitos, nos quais fatores estruturais e institucionais concorrem para perpetuar ou recriar uma ordem de desiguais. O sistema tributário da região expressa essa cultura do privilégio.

Na América Latina e no Caribe persistem privilégios tributários que se concretizam em isenções, evasão, elisão e baixo imposto sobre a renda. Grande parte da carga tributária é indireta e recai sobre o consumo, enquanto o imposto sobre a renda é inferior ao que existe, em média, nos países da OCDE. A carga tributária média da região é a metade da média de um conjunto de 15 países da União Europeia, e essa diferença se concentra no imposto sobre a renda de pessoas físicas. Na região, a maior parte da carga tributária provém de impostos sobre o consumo e tem um efeito regressivo. A grande diferença entre o poder redistributivo da política fiscal dos países latino-americanos e caribenhos e o das economias desenvolvidas encontra-se nas transferências monetárias e nos impostos diretos, já que a queda do coeficiente de Gini provocada pela distribuição do gasto em educação e saúde é semelhante em ambos os grupos. Em média, o coeficiente de Gini da região cai apenas três pontos percentuais depois da ação fiscal direta, enquanto a provisão pública de serviços de educação e saúde o reduz em seis pontos adicionais (CEPAL, 2018).

Já nos países europeus e em outras economias da OCDE, o efeito redistributivo conjunto das transferências monetárias e do imposto sobre a renda pessoal é de 19 e 17 pontos percentuais em média, respectivamente, enquanto a redistribuição efetuada via gasto público se situa entre 6 e 7 pontos percentuais. O fraco efeito redistributivo da tributação, seja pela composição e carga tributária, pela falta de fiscalização efetiva ou pelas regalias vigentes, faz parte de um sistema de privilégios em que quem tem mais não percebe o compromisso social de contribuir para o bem comum pela via fiscal. No entanto, um claro efeito redistributivo obtido mediante a tributação, que possa ser percebido como norma da sociedade, não só é indispensável para promover mais igualdade, mas também constitui um sinal comunicativo e de conscientização sobre a igualdade de direitos.

## **8. Considerações finais**

Tem razão a Cepal (2016) quando afirma que

o estilo de desenvolvimento dominante gerou enormes desequilíbrios e sua transformação é uma tarefa complexa. A dificuldade reside na economia política, o conjunto de interesses e alianças que predominam e definem as regras do jogo, tanto no plano internacional como no interno. Há um claro conflito. Diversos atores, tanto públicos como privados, têm interesse em proteger seus investimentos e a atual distribuição de rentabilidades; outros teriam muito a ganhar com a transição para um padrão de crescimento mais inclusivo e sustentável ambientalmente. O problema é que os custos da conversão a um novo padrão são imediatos e estão concentrados, enquanto os benefícios serão percebidos no futuro e são difusos. Em particular, a distribuição de custos e benefícios está em correlação inversa com a distribuição de poder no estilo vigente, o que dificulta a construção de alianças para avançar.

Pelos motivos expostos, a Cepal (2016) chama a atenção para mecanismos de governança necessários em quatro âmbitos: i) uma coordenação internacional das economias que favoreça a expansão sustentada do investimento, baseada em políticas fiscais que priorizem projetos de baixo carbono e de maior eficiência energética; ii) uma nova arquitetura financeira internacional que reduza a volatilidade real e de preços e avance na reforma do sistema monetário internacional; iii) uma governança do comércio e da tecnologia sobre bases multilaterais que facilite e amplie o acesso à tecnologia e ao financiamento para o desacoplamento entre o crescimento e o impacto ambiental, propiciando a correção das assimetrias entre países e regiões; e iv) uma governança compartilhada dos componentes essenciais da economia digital no âmbito global e regional. Essas tarefas demandam, de forma paralela, em âmbito nacional em cada país, uma aposta na universalização da proteção social e na provisão de serviços de educação e saúde para gerar respostas proativas ante a incerteza própria da globalização e da revolução tecnológica.

No que se refere à macroeconomia, reafirma-se a necessidade de uma política orientada ao desenvolvimento, que, além de controlar a inflação, fortaleça os instrumentos anticíclicos, articulando os objetivos da estabilidade financeira com os da transformação produtiva e a melhoria da distribuição da renda (CEPAL, 2010). Com relação às políticas sociais, o enfoque de direitos e a busca da igualdade substantiva se situam como eixos dos novos regimes de bem-estar, para possibilitar o aproveitamento das sinergias entre igualdade e eficiência do sistema econômico. Em matéria ambiental, a atenção concentra-se em três pilares da descarbonização, que incluem a digitalização da sociedade e da produção (particularmente das microempresas e das pequenas e médias empresas, devido ao seu peso na geração de empregos e salários), o desenvolvimento de cidades sustentáveis e a ênfase nas energias renováveis (CEPAL, 2018).

Chegando especificamente ao mundo do trabalho, Weller (2012b) aponta diretrizes para melhorar as condições de trabalho na América Latina: i) enfrentar a elevada instabilidade como característica do mercado de trabalho; ii) aperfeiçoar a institucionalidade do trabalho existente; e iii) enfrentar a

desigualdade vinculada com as condições de trabalho. No entanto, sustenta o autor, previamente é preciso sublinhar a importância de políticas que fomentem um crescimento econômico elevado e sustentável, estimulem aumentos contínuos da produtividade do trabalho e reduzam as importantes brechas de produtividade entre segmentos da estrutura produtiva, conforme também salientam Toledo e Neffa (2010), ao analisarem os modelos produtivos dominantes na Argentina, no Brasil, na Colômbia, no México e na Venezuela.

Na mesma linha de argumentação, em trabalho realizado no âmbito da OIT, Infante (2017) assinala que, quando a mudança estrutural redundando em redução de brechas de produtividade, diversificação da estrutura produtiva e incremento agregado da produtividade, o mundo do trabalho se beneficia em termos de igualdade, porque se reduzem as brechas salariais e o emprego de qualidade se torna mais abrangente. Para tanto, o trabalho precisa ser livremente escolhido, produtivo, adequadamente remunerado e respaldado por uma proteção social apropriada – em suma, o trabalho decente, nos termos da OIT. Pois justamente essa combinação de fatores esteve presente na América Latina nesse interregno desenvolvimentista recente (anos 2000), quando se comprovou em vários países a exequibilidade de políticas simultâneas e não contraditórias de crescimento econômico e geração de empregos, além de políticas laborais e de proteção social desenhadas para ratificar – ao mesmo tempo que retroalimentar – o próprio crescimento da economia.

Nesse contexto, as políticas de formalização devem contemplar dois objetivos simultâneos: i) por um lado, facilitar o caminho da classe trabalhadora à economia formal e promover eficazmente o emprego produtivo na economia já formalizada; ii) de outro, melhorar as condições de trabalho e de vida daqueles que se encontram na economia informal, de modo que a orientação geral seja de mais e melhor inclusão social que de punição ou segregação (TOKMAN, 2009; 2010).

Por fim, tudo somado, Cardoso Jr. e Hamasaki (2014), ao estudarem a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000) no que tange às relações entre padrões de desenvolvimento, mercado de trabalho e proteção social, já haviam apontado para a necessidade de uma agenda mais explícita, orgânica e sistêmica de desenvolvimento, ancorada nos seguintes vetores de transformação positiva:

i) recuperação e sustentação do crescimento econômico em bases mais sólidas e níveis mais elevados que os atuais. Vale dizer: indução deliberada do Estado rumo a uma revolução de base técnico-científica-produtiva, que seja capaz de combinar estímulos à chamada economia verde e educação ambiental, com encadeamentos inovativos, nas esferas produtiva e institucional, em processos e produtos;

ii) reestruturação institucional do padrão de financiamento público em geral e das políticas sociais em particular. Vale dizer: reforma tanto tributária como fiscal, que seja capaz de combinar progressividade na arrecadação com redistributividade nos gastos;

iii) consolidação de mínimos civilizatórios para a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho. Vale dizer: aprofundamento de uma cultura de direitos, referenciada ao conjunto de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (a chamada Plataforma DHESCA);

iv) promoção politicamente deliberada da distribuição funcional e pessoal da renda;

v) construção de novas institucionalidades na relação Estado-sociedade para a promoção da cidadania ampla e para a consolidação democrática. Vale dizer: reforma ético-política nos sistemas de representação, participação e deliberação, com valorização da esfera pública e da cidadania em todos os níveis.

Esse conjunto de diretrizes estratégicas perfila-se, claramente, ao lado do debate político e acadêmico defendido por setores do campo progressista da sociedade latino-americana, dentro e fora das estruturas de governo. Como corolário, acredita-se não haver solução positiva dentro do caminho liberal-conservador. Defendido por setores atávicos da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e de setores do empresariado, essa alternativa política, orientada ao esvaziamento do papel do Estado, vem novamente trazendo consequências nefastas à América Latina e a outros lugares do mundo.

No caso latino-americano, a via liberal já experimentada ao longo da década de 1990 provocou, entre outras, desarticulação produtiva, financeirização da riqueza, precarização do mercado de trabalho e desmonte do sistema de proteção social, então em formação. A via liberal, portanto, inviabiliza trajetórias sustentadas de homogeneização econômica e social aos países que a ela aderem, não podendo se constituir em alternativa crível aos desafios da contemporaneidade colocados para a região já nesta segunda década de século XXI. Ante a barbárie da dependência estrutural que novamente se avizinha no continente, resta aos países e povos latino-americanos a busca sem trégua por reafirmação nacional como caminho para novas conquistas civilizatórias.

### **Referências bibliográficas**

AMARANTE, V.; ARIM, R. (Eds.). **Desigualdad e Informalidad**: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas. Santiago: CEPAL, 2015.

BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (Comps.). **Desarrollo e Igualdad**: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio: textos seleccionados del período 2008-2018. Santiago: CEPAL, 2018.

CARDOSO JR., J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)proteção Social no Brasil**: ensaios de interpretação da história recente. 2013. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, com especialização em Economia Social e do Trabalho, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CARDOSO JR., J. C.; CAMPOS, A. G. A situação laboral da América Latina na primeira década de 2000. In: RODRIGUES, V. A. (Org.). **Observatório Internacional de Capacidades Humanas, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Brasília: OICH/Nesp/Ceam/UnB e Opas/OMS, 2013.

CARDOSO JR., J. C.; HAMASAKI, C. S. **Padrões de desenvolvimento, mercado de trabalho e proteção social**: a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000). Brasília: Ipea, TD n. 2021, 2014.

CASTEL, R. **El Ascenso de las Incertidumbres**: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: FCE, 2010.

CEPAL. **A Hora da Igualdade**: brechas por fechar, caminhos por abrir. Brasília: Cepal, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mudança Estrutural para a Igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. San Salvador: Cepal, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Eslabones de la Desigualdad**: heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Santiago, Chile: CEPAL, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Pactos para la Igualdad**: *hacia un futuro sostenible*. Lima: CEPAL, 2014.

\_\_\_\_\_. **Horizontes 2030**: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Cidade do México: Cepal, 2016.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social 2017**. Santiago: CEPAL, 2017.

\_\_\_\_\_. **La Ineficiencia de la Desigualdad**. Havana: CEPAL, 2018.

DURÁN, G. Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo. In: INFANTE, R. (Ed.). **El Desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe**: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. Santiago: CEPAL, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

GARCIA, M. H.; CALVETE, C. S. Colômbia, Brasil e Venezuela e os impactos no mercado de trabalho. São Paulo, **Revista IEA-USP**, n. 29, v. 85, 2015.

INFANTE, R. **América Latina en el “Umbral del Desarrollo”**: un ejercicio de convergencia productiva. Santiago: Proyecto “Desarrollo inclusivo”, Documento de Trabajo 14, p. 8, 2011. mimeo.

\_\_\_\_\_. **América Latina: crecimiento, cambio estructural y formalización: 2000-2015**. Santiago: OIT, 2017. mimeo.

LEITE, M. P. A sociologia do trabalho na América Latina: seus temas e problemas revisitados. Rio de Janeiro, **Revista de Sociologia e Antropologia**, v. 2, n.4, oct./dec. 2012.

OIT. **Panorama Laboral 2017**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2017.

RUÍZ, M. L. V. (Ed.). **La Reforma Laboral en América Latina: 15 años después**. Lima: OIT, 2005.

SOJO, A. **Protección Social en América Latina: la desigualdad en el banquillo**. Santiago: CEPAL, 2017.

TOKMAN, V. E. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones. In: WELLER, J. (Comp.). **El nuevo escenario laboral latinoamericano**. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo. Santiago: Siglo Veintiuno, CEPAL, 2009.

\_\_\_\_\_. **Una Voz en el Camino: empleo y equidad en América Latina – 40 años de búsqueda**. Santiago: FCE, 2010.

TOLEDO, E. G.; NEFFA, J. C. (Comps.). **Trabajo y Modelos Productivos en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal**. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

WELLER, J. **Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2012a. Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 122.

WELLER, J. Panorama de las condiciones de trabajo en Latinoamérica. **Revista Nueva Sociedad**, 2012b.