

História e Economia

revista interdisciplinar

HISTÓRIA E ECONOMIA - revista interdisciplinar.
Instituto Lima Barreto para a Mobilidade Social. - vol. 33, nº 1 (2026). - Rio de Janeiro

Semestral
ISSN 1808-5318

1. História - Periódicos 2. Economia - Periódicos 3. Finanças -
Periódicos 4. Brasil - Periódicos I. Instituto Lima Barreto.

CCD 330.981

Instituto Lima Barreto para a Mobilidade Social

John Schulz

Presidente do Conselho

Bruna Zachi

Conselheira e Cofundadora

Nilson Vieira Oliveira

Diretor Geral

Luana Leão

Diretora

Equipe editorial

Roberta Barros Meira

Editora, Américas

Universidade da Região de Joinville

Francisco Parejo Moruno

Editor, Europa

Universidad de Extremadura

Alexandre Ramos

Editor Associado

Universidade de Évora

Bruno Marconi

Editor Associado

Universidade Federal de São João del Rei

Jose F. Rangel Preciado

Editor Associado

Universidad de Extremadura

Mayan Braga

Editora Associada

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Flávia Martins

Secretária Executiva

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Luiza Cabral

Secretária Adjunta

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Tamires Silva

Secretária Adjunta

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Conselho editorial

Alvaro Garrido

Universidade de Coimbra

Ana Sofia Ribeiro

Universidade de Évora

André Villela

Fundação Getúlio Vargas

Antonio Castro Henriques

Universidade de Lisboa

Antonio M. Linares Luján

Universidad de Extremadura

Antônio C. Jucá de Sampaio

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Antônio Penalves Rocha

Universidade de São Paulo

Carlos Eduardo Carvalho

Pontifícia Universidade

Católica de São Paulo

Carlos Gabriel Guimarães

Universidade Federal Fluminense

Crislayne G. Marão Alfagali

Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro

Deivid Valério Gaia

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Felipe Pereira Loureiro

Universidade de São Paulo

Gail Triner

Rutgers University

Guy Pierre

Universidad Autónoma de la

Ciudad de México

Jaime Reis

Universidade de Lisboa

Javier Moreno Lazaro

Universidad de Valladolid

John K. Thornton

Boston University

Jonathan B. Wight

University of Richmond

José Luis Cardoso

Universidade de Lisboa

Leonor Freire Costa

Universidade de Lisboa

Luiz Felipe de Alencastro

Fundação Getúlio Vargas / Sorbonne

Mafalda Soares da Cunha

Universidade de Évora

Marcos Cintra

Unicamp

Pedro Carvalho de Mello

ESALQ

Universidade de São Paulo

Renato Leite Marcondes

Universidade de São Paulo

Ribeirão Preto

Ricardo Feijó

Universidade de São Paulo

Ribeirão Preto

Rita Almico

Universidade Federal Fluminense

Sergio Riesco Roche

Universidade Complutense de Madrid

Sigfrido Vazquez

Universidad de Extremadura

Steven Topik

University of California Irvine

Vitoria Saddi

Inspira

Instituto Lima Barreto para a Mobilidade Social

Rua Saubara, 189. Itanhangá.

Rio de Janeiro, RJ 22641-550

Universidad de Extremadura

Departamento de Historia

Avenida de Elvas s/n 06006 Badajoz, España

Instituto BBS

Edifício Avenca, R. Rei Katyavala

Luanda, Angola

rhe@institutolb.org – <http://www.historiaeconomica.pt/>

A Revista História e Economia do Instituto Lima Barreto para a Mobilidade Social é uma publicação interdisciplinar editada pelo Instituto, pela Universidad de Extremadura (UNEX) e pelo Instituto BBS, sendo dirigida por um conselho editorial composto por professores de diferentes universidades, no Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Portugal.

Sumário

I APRESENTAÇÃO

Nota do Editor

Editor's Note 12

II ARTIGOS

Escravidão contemporânea no Brasil: dinâmicas de exploração e funcionamento dos mercados de trabalho

Contemporary Slavery In Brazil: Dynamics Of Exploitation And The Functioning Of Labor Markets

Iraci Matos Vasconcellos, Fernanda Cavalcante Rangel & Valéria Pero 19

A expectativa da competição: pensamento econômico e produtores têxteis nas últimas décadas

The Expectation Of Competition: Economic Thought And Textile Producers In Recent Decades

Regina Weber 46

Indústria naval de plataformas de petróleo e as encomendas da petrobras (1968-1984)

Naval Industry Of Oil Platforms And Petrobras Orders (1968–1984)

Alcides Goularti Filho 67

“The Great Increase That Had Occurred”: Colonial Production, Atlantic Connections, And The Slave Trade To Pernambuco (Brazil, C. 1790–C. 1808)

“O grande aumento que houve”: produção colonial, conexões atlânticas e o tráfico de escravizados para pernambuco (Brasil, c. 1790–C. 1808)

Filipe Matheus Marinho de Melo 84

Repensando o desenvolvimentismo através das fontes legislativas: o caso da criação da sudene (1959-1961)

Rethinking Developmentalism Through Legislative Sources: The Case Of The Creation Of Sudene (1959–1961)

Pedro Luís Cavalcante da Cunha 110

Previdência, trabalho e conflito social no Brasil: Da primeira república ao varguismo (1923-1945)

Social Security, Labor And Social Conflict In Brazil: From The First Republic To The Vargas Era (1923-1945)

Erik Chiconelli Gomes 135

Reseña

Prak, Maarten Y Zanden, Jan Luiten Van: Pioneros Del Capitalismo: Los Países Bajos 1000-1800. Barcelona, Ediciones De Pasado Y Presente, 2024

Cesar Rodriguez Barrios 154

Parte I

Apresentação

Nota do Editor

Chega ao público o número 33 da *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, reunindo sete contribuições que evidenciam a amplitude temática e metodológica da história econômica contemporânea. Embora dedicados a diferentes temporalidades, espaços e problemas de pesquisa, os trabalhos convergem na investigação das múltiplas formas de organização da economia, do trabalho, das instituições e das relações de poder. Do tráfico atlântico de africanos escravizados à formação do capitalismo neerlandês, os artigos aqui reunidos abordam temas como a escravidão contemporânea, a indústria têxtil, a construção naval, a previdência social e o desenvolvimentismo brasileiro, reafirmando o caráter interdisciplinar da revista e a vitalidade do campo.

A escravidão contemporânea no Brasil constitui o tema do primeiro artigo deste número. A partir dos relatórios de fiscalização do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), referentes aos anos de 2013 e 2023, Fernanda Cavalcante Rangel, Iraci Matos Vasconcellos e Valéria Pero analisam as características dos mercados de trabalho em que persistem formas contemporâneas de escravização, marcados por jornadas exaustivas, informalidade e modalidades específicas de remuneração. Ao privilegiar uma abordagem econômica do problema, ainda relativamente pouco explorada na literatura, o estudo oferece novos elementos para compreender a inserção dessas práticas na estrutura do mercado de trabalho brasileiro, além de tensionar as continuidades e rupturas acerca da temática.

Em seguida, Regina Weber retoma os mundos do trabalho ao analisar a trajetória da indústria têxtil do Rio Grande do Sul, discutindo os limites enfrentados por pequenos e médios produtores diante da abertura econômica dos anos 1990. A partir da reconstrução do passado fabril do estado e das transformações do setor desde a década de 1960, o artigo relativiza interpretações que atribuem exclusivamente ao comportamento empresarial os resultados da competição capitalista, destacando a influência de fatores econômicos e culturais sobre essas trajetórias.

A indústria naval brasileira é objeto do estudo do terceiro artigo da edição. Nele, Alcides Goularti Filho acompanha as encomendas de plataformas de petróleo realizadas pela Petrobrás entre o final da década de 1960 e meados dos anos 1980. A pesquisa traz a análise do desenvolvimento técnico do setor e problematiza a posterior priorização de fornecedores estrangeiros pela estatal, discutindo em que medida essa inflexão decorreu de fatores técnicos, financeiros ou de decisões políticas com impactos sobre a consolidação da indústria nacional.

O artigo de Filipe Matheus Marinho de Melo desloca o olhar para Pernambuco nas dinâmicas econômicas atlânticas entre o final do século XVIII e o início do XIX. Ao relacionar a expansão da produção agroexportadora, especialmente de algodão e açúcar, ao crescimento dos desembarques de africanos escravizados no Recife, o autor evidencia o papel da capitania na economia atlântica e examina os efeitos dessas transformações sobre a demanda por mão de obra escravizada e sobre a posição estratégica do porto recifense.

Também integra este número o estudo de Pedro Luís Cavalcante da Cunha sobre a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), entre 1959 e 1961. A análise das fontes legislativas desloca o foco tradicionalmente atribuído ao Poder Executivo e evidencia a participação do Congresso Nacional na formulação da política desenvolvimentista, contribuindo para uma compreensão mais complexa das relações entre instituições políticas e planejamento econômico.

As relações entre Estado, trabalho e proteção social são abordadas por Erik Chiconelli Gomes em sua investigação sobre a formação da previdência social brasileira entre a Primeira República e o varguismo. A partir de documentação produzida pelo Conselho Nacional do Trabalho, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da legislação do período, o artigo examina a constituição seletiva e corporativa do sistema previdenciário, ressaltando tanto os conflitos que marcaram sua construção quanto os grupos sociais que permaneceram excluídos dessa proteção.

Encerrando a edição, está a resenha da obra *Pioneros del Capitalismo: Los Países*

Bajos 1000-1800, de Maarten Prak e Jan Luiten van Zanden. Dialogando com a obra, César Rodríguez Barrios destaca a interpretação proposta pelos autores acerca da formação histórica do capitalismo neerlandês, enfatizando o papel desempenhado pelas instituições, pelas especificidades do feudalismo local, pela chamada “liberdade frísia” e pelas respostas econômicas às transformações ambientais ocorridas entre a Idade Média e o início da Idade Contemporânea.

Ao reunir pesquisas que transitam por diferentes períodos históricos, escalas de análise e tradições historiográficas, este número reafirma o compromisso da Revista História e Economia com a circulação de investigações capazes de ampliar o debate sobre os processos econômicos em sua dimensão histórica. Esperamos que os trabalhos aqui publicados contribuam para novas agendas de pesquisa e para o aprofundamento das discussões que atravessam a história econômica em diálogo com outros campos das ciências humanas.

Editor's Note

Issue No. 33 of *History and Economics: An Interdisciplinary Journal* is now available to the public, bringing together seven contributions that highlight the thematic and methodological breadth of contemporary economic history. Although focused on different time periods, geographical contexts, and research questions, the articles converge in their examination of the multiple forms of organization of the economy, labor, institutions, and power relations. From the Atlantic slave trade to the emergence of Dutch capitalism, the articles collected here address topics such as contemporary slavery, the textile industry, shipbuilding, social security, and Brazilian developmentalism, reaffirming the journal's interdisciplinary character and the vitality of the field.

Contemporary slavery in Brazil is the subject of the first article in this issue. Drawing on inspection reports from the Special Mobile Inspection Group (GEFM) for the years 2013 and 2023, Fernanda Cavalcante Rangel, Iraci Matos Vasconcellos, and Valéria Pero analyze the characteristics of labor markets where contemporary forms of enslavement persist, marked by exhausting work hours, informality, and specific forms of compensation. By focusing on an economic approach to the problem—one that remains relatively unexplored in the literature—the study offers new insights into how these practices fit into the structure of the Brazilian labor market, while also highlighting the continuities and discontinuities surrounding the topic.

Next, Regina Weber revisits the worlds of work by analyzing the trajectory of the textile industry in Rio Grande do Sul, discussing the constraints faced by small and medium-sized producers in the face of the economic liberalization of the 1990s. Based on a reconstruction of the state's industrial past and the sector's transformations since the 1960s, the article puts into perspective interpretations that attribute the outcomes of capitalist competition exclusively to corporate behavior, highlighting the influence of economic and cultural factors on these trajectories.

The Brazilian shipbuilding industry is the subject of the third article in this issue. In it, Alcides Goularti Filho traces the orders for oil platforms placed by Petrobras between the late 1960s and the mid-1980s. The research analyzes the sector's technical development and examines the state-owned company's subsequent prioritization of foreign suppliers, discussing the extent to which this shift resulted from technical or financial factors or from political decisions that impacted on the consolidation of the domestic industry.

Filipe Matheus Marinho de Melo's article focuses on Pernambuco within the context of Atlantic economic dynamics between the late 18th and early 19th centuries. By linking the expansion of agro-export production—particularly of cotton and sugar—to the increase in the number of enslaved Africans arriving in Recife, the author highlights the captaincy's role in the Atlantic economy and examines the effects of these transformations on the demand for slave labor and on the strategic position of the port of Recife.

Also included in this issue is a study by Pedro Luís Cavalcante da Cunha on the creation of the Superintendency for the Development of the Northeast (Sudene) between 1959 and 1961. The analysis of legislative sources shifts the focus traditionally placed on the Executive Branch and highlights the National Congress's role in formulating development policy, contributing to a more nuanced understanding of the relationship between political institutions and economic planning.

Erik Chiconelli Gomes examines the relationships between the state, labor, and social protection in his study of the development of the Brazilian social security system between the First Republic and the Vargas era. Drawing on documentation produced by the National Labor Council, the Ministry of Labor, Industry, and Commerce, and the legislation of the period, the article examines the selective and corporatist nature of the social security system, highlighting both the conflicts that marked its development and the social groups that remained excluded from this protection.

Closing out this issue is a review of the Spanish edition of *Pioneers of Capitalism: the Netherlands, 1000-1800*, by Maarten Prak and Jan Luiten van Zanden. Engaging with the book, César Rodríguez Barrios highlights the authors' interpretation of the historical formation of Dutch capitalism, emphasizing the role played by institutions, the specific characteristics of local feudalism, the so-called "Frisian freedom," and economic responses to environmental changes that occurred between the Middle Ages and the early modern period.

By bringing together research that spans different historical periods, scales of analysis, and historiographical traditions, this issue reaffirms the commitment of the journal *História e Economia* to disseminating research capable of broadening the debate on economic processes in their historical context. We hope that the articles published here will contribute to new research agendas and to the deepening of discussions that span economic history in dialogue with other fields of the humanities.

Nota del Editor

Llega al público el número 33 de «Historia y Economía: Revista Interdisciplinar», que reúne siete contribuciones que ponen de manifiesto la amplitud temática y metodológica de la historia económica contemporánea. Aunque se centran en diferentes períodos, espacios y problemas de investigación, los trabajos convergen en el análisis de las múltiples formas de organización de la economía, el trabajo, las instituciones y las relaciones de poder. Desde la trata atlántica de esclavos africanos hasta la formación del capitalismo neerlandés, los artículos aquí reunidos abordan temas como la esclavitud contemporánea, la industria textil, la construcción naval, la seguridad social y el desarrollismo brasileño, reafirmando el carácter interdisciplinar de la revista y la vitalidad de este campo de estudio.

La esclavitud contemporánea en Brasil constituye el tema del primer artículo de este número. A partir de los informes de inspección del Grupo Especial de Inspección Móvil (GEFM), correspondientes a los años 2013 y 2023, Fernanda Cavalcante Rangel, Iraci Matos Vasconcellos y Valéria Pero analizan las características de los mercados laborales en los que persisten formas contemporáneas de esclavitud, marcados por jornadas agotadoras, la informalidad y modalidades específicas de remuneración.

Al dar prioridad a un enfoque económico del problema, aún relativamente poco explorado en la literatura, el estudio ofrece nuevos elementos para comprender la integración de estas prácticas en la estructura del mercado laboral brasileño, además de poner de relieve las continuidades y las rupturas en torno a esta temática.

A continuación, Regina Weber retoma los mundos del trabajo al analizar la trayectoria de la industria textil de Rio Grande do Sul, discutiendo las limitaciones a las que se enfrentaron los pequeños y medianos productores ante la apertura económica de la década de 1990. A partir de la reconstrucción del pasado industrial del estado y de las transformaciones del sector desde la década de 1960, el artículo relativiza las interpretaciones que atribuyen exclusivamente al comportamiento empresarial los resultados de la competencia capitalista, destacando la influencia de factores económicos y culturales en estas trayectorias.

La industria naval brasileña constituye el objeto de estudio del tercer artículo de esta edición. En él, Alcides Goularti Filho analiza los encargos de plataformas petrolíferas realizados por Petrobras entre finales de la década de 1960 y mediados de la de 1980. La investigación presenta un análisis del desarrollo técnico del sector y cuestiona la posterior priorización de proveedores extranjeros por parte de la empresa estatal, analizando en qué medida este cambio se debió a factores técnicos, financieros o a decisiones políticas con repercusiones en la consolidación de la industria nacional.

El artículo de Filipe Matheus Marinho de Melo centra la atención en Pernambuco en el contexto de las dinámicas económicas atlánticas entre finales del siglo XVIII y principios del XIX. Al relacionar la expansión de la producción agroexportadora, especialmente de algodón y azúcar, con el aumento de los desembarcos de africanos esclavizados en Recife, el autor pone de manifiesto el papel de la capitanía en la economía atlántica y examina los efectos de estas transformaciones sobre la demanda de mano de obra esclava y sobre la posición estratégica del puerto de Recife.

También forma parte de este número el estudio de Pedro Luís Cavalcante da Cunha sobre la creación de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene), entre 1959 y 1961. El análisis de las fuentes legislativas desplaza el enfoque tradicionalmente atribuido al Poder Ejecutivo y pone de manifiesto la participación del Congreso Nacional en la formulación de la política de desarrollo, lo que contribuye a una comprensión más compleja de las relaciones entre las instituciones políticas y la planificación económica.

Erik Chiconelli Gomes aborda las relaciones entre el Estado, el trabajo y la protección social en su investigación sobre la formación de la seguridad social brasileña entre la Primera República y el varguismo. A partir de la documentación elaborada por el Consejo Nacional del Trabajo, el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio y la legislación de la época,

el artículo examina la constitución selectiva y corporativa del sistema de seguridad social, destacando tanto los conflictos que marcaron su construcción como los grupos sociales que quedaron excluidos de dicha protección.

Cierra el número la reseña de la obra *Pioneros del capitalismo: Los Países Bajos 1000-1800*, de Maarten Prak y Jan Luiten van Zanden. En diálogo con la obra, César Rodríguez Barrios destaca la interpretación propuesta por los autores sobre la formación histórica del capitalismo neerlandés, haciendo hincapié en el papel desempeñado por las instituciones, las especificidades del feudalismo local, la denominada «libertad frisona» y las respuestas económicas a las transformaciones medioambientales que tuvieron lugar entre la Edad Media y el inicio de la Edad Contemporánea.

Al reunir trabajos de investigación que abarcan diferentes períodos históricos, escalas de análisis y tradiciones historiográficas, este número reafirma el compromiso de la revista «Historia y Economía» con la difusión de investigaciones capaces de ampliar el debate sobre los procesos económicos en su dimensión histórica. Esperamos que los trabajos aquí publicados contribuyan a nuevas líneas de investigación y a la profundización de los debates que atraviesan la historia económica en diálogo con otros campos de las ciencias humanas.

Parte II

Artigos

ESCRavidÃO CONTEMPORÂNEA NO BRASIL: DINÂMICAS DE EXPLORAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS MERCADOS DE TRABALHO

CONTEMPORARY SLAVERY IN BRAZIL: DYNAMICS OF EXPLOITATION AND THE FUNCTIONING OF LABOR MARKETS

Iraci Matos Vasconcellos^a

^aEconomista e professora substituta do Departamento de Economia do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ. Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da UFRJ e mestre em Economia pela UERJ. Desenvolve pesquisas nas áreas de escravidão contemporânea, economia agrária, economia ambiental e educação financeira.

Fernanda Cavalcante Rangel^b

^bEconomista e professora assistente de Economia na UESC. Doutora em Ciências Econômicas pela UERJ, foi The British Academy Visiting Fellow no Rights Lab da University of Nottingham. Desenvolve pesquisas nas áreas de escravidão contemporânea, tráfico de pessoas, desenvolvimento econômico, políticas públicas, mercado de trabalho e economia ambiental.

Valéria Pero^c

^cEconomista e professora associada do Instituto de Economia da UFRJ. Doutora em Economia pela UFRJ, foi professora convidada na Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3 e pesquisadora visitante na Université Paris-Dauphine. É pesquisadora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE) da UFRJ/UFF e desenvolve pesquisas nas áreas de economia do trabalho, desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, mercado de trabalho, informalidade, mobilidade social, pobreza e políticas sociais.

Resumo

O Brasil possui uma ampla variedade de políticas legais para enfrentar a escravidão contemporânea. A principal delas, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) — amplamente reconhecido pela literatura especializada como uma política eficaz — está vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e, por isso, amparado majoritariamente pela Justiça do Trabalho. Embora os trabalhadores inseridos nesse contexto participem de atividades produtivas e de mercados de trabalho, o tema ainda é pouco analisado sob uma perspectiva econômica. Esta pesquisa busca contribuir para o desenvolvimento dessa agenda de estudo por meio da análise dos relatórios de fiscalização do GEFM, referentes aos anos de 2013 e 2023. Os resultados demonstram as características dos mercados envolvidos, incluindo jornadas exaustivas, informalidade e formas específicas e não convencionais de pagamento. A pesquisa reforça o entendimento da escravidão contemporânea como um mercado de trabalho estruturalmente violador e oferece base para comparações com outros segmentos do mercado de trabalho brasileiro.

Palavras-chave: Trabalho em Condições análogas à Escravidão; Mercado de trabalho; Remuneração; Informalidade; Fiscalização trabalhista.

Códigos JEL: N00; N4; N46.

Abstract

Brazil has a wide range of legal policies aimed at combating contemporary slavery. The most important of these, the Special Mobile Inspection Group (Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM), widely recognized in the specialized literature as an effective instrument, operates under the Ministry of Labor and Employment (MTE) and is therefore largely supported by the Labor Justice system. Although workers subjected to conditions analogous to slavery participate in productive activities and labor markets, the phenomenon remains understudied from an economic perspective. This article seeks to contribute to the development of this research agenda through an analysis of GEFM inspection reports from 2013 and 2023. The findings reveal key characteristics of the labor markets involved, including excessive working hours, informality, and specific non-conventional forms of remuneration. The study reinforces the understanding of contemporary slavery as a structurally exploitative labor market and provides a basis for comparisons with other segments of the Brazilian labor market.

Keywords: Labor in Conditions Analogous to Slavery; Labor Market; Remuneration; Informality; Labor Inspection.

JEL Codes: J47; J46; J43; J81.

INTRODUÇÃO

Os conceitos de trabalho escravo contemporâneo surgiram inicialmente como um princípio ético, antes mesmo de ganharem definição jurídica. A noção atual de “trabalho em condições análogas à de escravo” parte do reconhecimento de que há limites inegociáveis nas relações laborais — limites que, quando ultrapassados, ferem a dignidade e a própria condição humana dos trabalhadores.

A definição precisa está no artigo 149 do Código Penal Brasileiro, cuja redação foi atualizada pela Lei nº 10.803/2003 e diz que reduzir alguém à condição análoga à de escravo, inclui quatro práticas: trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho e restrição da liberdade de locomoção em razão de dívidas contraídas com o empregador ou seus prepostos (Brasil, 1940).

O Estado brasileiro atua formalmente no combate ao trabalho em condições análogas à de escravo desde 1995, quando foi criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) que não é a única, mas foi a primeira e é a principal política pública de combate à escravidão moderna no Brasil. Daquele ano até 2023, foram libertadas 63.516 pessoas — uma média de 2.190 por ano. Mas, uma pergunta que cabe é: “desde quando existe escravidão no Brasil?”

No clássico *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado oferece um ponto de partida ao relacionar a própria formação econômica colonial ao uso intensivo de trabalho compulsório: “desde o começo da colonização algumas comunidades se hajam especializado na captura de escravos indígenas põe em evidência a importância da mão-de-obra nativa para etapa inicial de instalação da colônia” (Furtado, 2002, p. 42).

Ainda nos primórdios da colonização e de forma simultânea à escravização indígena, o tráfico transatlântico de africanos consolidou esse sistema em larga escala. Gileno e Medeiros (2019) estimam que, entre 1501 e 1900, desembarcaram no Brasil 5.532.119 africanos escravizados. Embora a escravidão tenha sido formalmente abolida no século XIX e com isso, os trabalhadores passaram a ser juridicamente livres; contudo, o termo “escravidão” permanece em uso no debate contemporâneo, agora qualificado por expressões como “moderna”, “contemporânea” ou “trabalho em condições análogas à de escravo” — esta última a denominação jurídica. Na literatura especializada, tais termos são frequentemente

utilizados como sinônimos.

Os brasileiros que trabalham em condições análogas à escravidão nos dias de hoje advêm de grupos específicos. Os estudos oriundos das estatísticas oficiais, mostram que os resgatados são majoritariamente homens, jovens, com baixa escolaridade, vindos de regiões pobres de todo o Brasil e resgatados em atividades do setor primário, tal como no Brasil Colônia descrito por Furtado e confirmado pelas estatísticas oficiais. Dos 63.516 trabalhadores resgatados entre 1995 e 2023 pelo GEFM, 89,8% exerciam trabalho no meio rural, contra apenas 10,2% no meio urbano.

Para Moura (2012), muitos desses trabalhadores conhecem a realidade das fazendas antes mesmo de chegarem nelas para trabalhar, mas afirmam não terem alternativa, aceitando condições dadas como estratégia de sobrevivência. Essa lógica, que a autora denominou de “escravidão da precisão”, refere-se a indivíduos expulsos de suas terras que recorrem a esse trabalho para sustentar suas famílias.

Assim, no meio rural, em um cenário informal e ilegal, configura-se um mercado de trabalho: empregadores que demandam força de trabalho, trabalhadores que, em situação de extrema vulnerabilidade, oferecem sua mão de obra em troca de uma remuneração ou de uma promessa de remuneração.

Esta pesquisa teve como objetivo principal lançar luz sobre uma perspectiva econômica do tema da escravidão contemporânea. Como objetivo específico, buscou-se mostrar a diversidade, a complexidade e as brutalidades nos mercados onde atuam os trabalhadores. Para tal, utilizou-se a metodologia qualitativa, com o instrumento de análise de documentos. Foram analisados todos os relatórios de fiscalização do GEFM disponíveis entre os anos de 2013 e 2023, totalizando 289 relatórios no primeiro ano e 648 em 2023, a fim de encontrar neles características da dimensão econômica da exploração.

Como resultado, encontrou-se que, embora haja, na grande maioria dos casos, uma remuneração, as relações de trabalho são muito complexas, marcadas pela informalidade, por uma lógica de recrutamento baseada em engano e centrada na promessa de boa remuneração, múltiplas formas de remuneração, sobretudo a baseada em produtividades, falta de poder de barganha dos trabalhadores e restrição da liberdade, muitas vezes sustentadas por mecanismos como a servidão por dívida.

Além desta introdução, este trabalho apresenta mais quatro seções. A primeira apresenta a política de fiscalização do GEFM. A segunda seção traz características dos mercados de fatores do trabalho contemporâneos no Brasil, baseada na literatura existente. A terceira seção apresenta a metodologia. A quarta e última apresenta os resultados da pesquisa, seguidos pelas discussões e conclusões.

2. GRUPO ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO MÓVEL (GEFM)

O Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), com mais de três décadas de atuação, constitui um dos principais pilares das políticas de enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão no Brasil. As operações são realizadas de forma articulada por auditores fiscais do trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT) e agentes da Polícia Federal. A partir de denúncias, o GEFM visita o local e, quando constatada a submissão de trabalhadores em condições análogas às de escravo, inicia-se o processo de resgate, visando garantir segurança e assegurar os direitos trabalhistas (Miraglia; Fagundes, 2023).

Martins e Veronese (2024) fizeram uma avaliação da atuação do GEFM entre 1995 e 2023 e concluíram que se constituiu uma política pública eficaz no enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo, dada sua atuação direta na fiscalização de locais denunciados e no resgate das vítimas. Para Suzuki (2023), os auditores fiscais do trabalho que atuam no

GEFM compartilham forte engajamento com a pauta dos direitos humanos e operam com autonomia técnica, consolidando um ethos profissional orientado à erradicação do trabalho escravo. No entanto, apesar dos esforços brasileiros nessa área, a eficácia do grupo tem sido comprometida pela escassez de recursos orçamentários e pela ausência de concursos públicos para a carreira de auditor fiscal do trabalho, o que limita a continuidade e a efetividade de suas ações.

Filgueiras (2015) aponta que a fiscalização do trabalho escravo no Brasil enfrenta sérios obstáculos, especialmente pela escassez de profissionais e recursos, resultado do sucateamento institucional dos órgãos de inspeção. Em estudo anterior, o autor já havia demonstrado que apenas cerca de 37% das denúncias feitas pela Comissão Pastoral da Terra entre 2003 e 2011 foram efetivamente fiscalizadas, revelando o elevado número de casos não apurados por limitações operacionais (Filgueiras, 2013).

Essa dificuldade persiste mesmo com a adoção de novas ferramentas, como o Sistema Ipê, criado em 2020 pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em seu primeiro ano, recebeu 920 denúncias, das quais 131 (14,2%) resultaram em fiscalizações pelo GEFM, 232 (25,2%) foram encaminhadas para atendimento pelas Unidades Regionais, 27 (2,9%) estavam em processo de fiscalização, e 152 (16,5%) permaneceram em análise na Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE). Outras 378 denúncias (41,1%) foram arquivadas por duplicidade, inconsistência nas informações ou por não terem relação com trabalho escravo (Brasil, 2021).

Costa (2020) destaca que os dados oficiais refletem apenas os trabalhadores localizados pelas equipes de fiscalização, enquanto muitos permanecem invisíveis. A autora reproduz a expressão “É como enxugar gelo!”, utilizada por profissionais ao relatarem casos recorrentes dos mesmos trabalhadores em diferentes situações de escravidão, o que evidencia os limites da fiscalização. Embora fundamental, essa estratégia não é suficiente para transformar as condições estruturais que perpetuam a vulnerabilidade social. Filgueiras (2015) reforça essa crítica e aponta que muitos trabalhadores retornam a situações degradantes algum tempo após o resgate, em razão da ausência de mecanismos estatais adequados de suporte.

Outro desafio é sobre o gênero dos resgatados. Suzuki e Castelli (2022) analisaram o perfil das pessoas resgatadas e confirmaram a baixa presença feminina: 94,7% dos trabalhadores resgatados entre 2003 e 2018 eram homens. Das 1.889 mulheres resgatadas no período, 64,2% atuavam na agropecuária em geral, seguidas por 8,1% que exerciam a função de cozinheira. O estudo revelou ainda que os estados de São Paulo e Rio de Janeiro destoam do padrão nacional, concentrando, respectivamente, 18% e 17% dos resgates de mulheres. No Rio de Janeiro, a atividade predominante envolvia trabalho em serviços e comércios, além de alguns casos em lavouras de cana-de-açúcar. Já em São Paulo, destaca-se a indústria têxtil que está fortemente associada à imigração internacional, sobretudo de mulheres bolivianas.

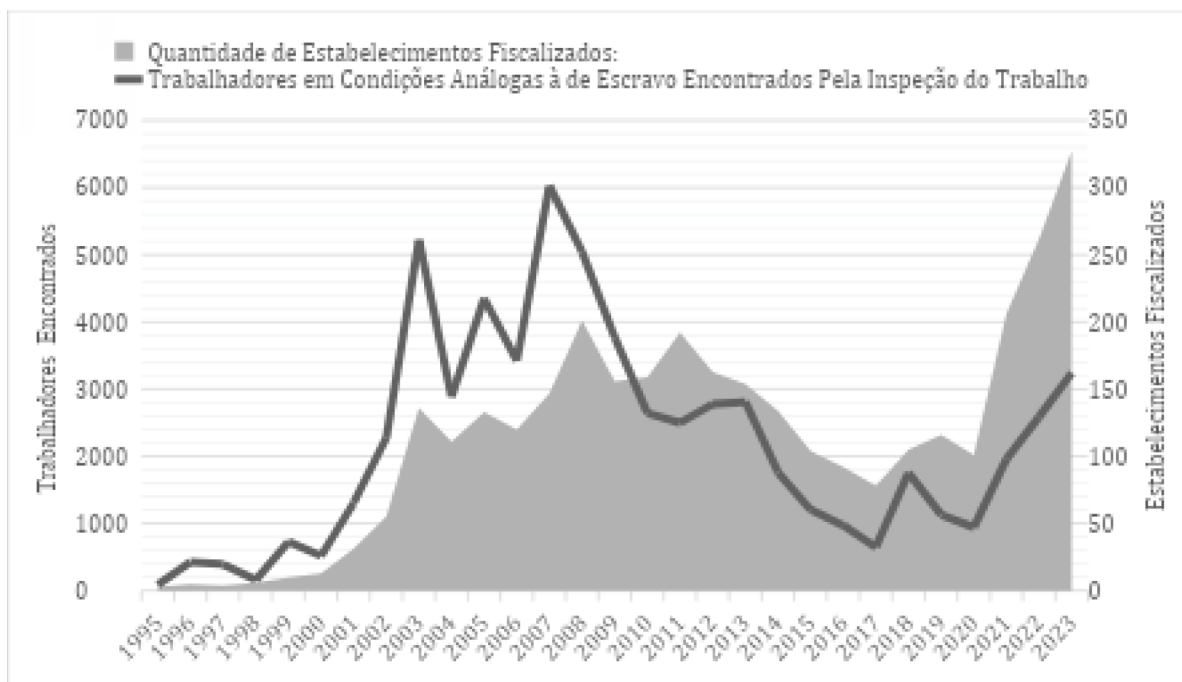
Para Rangel e Schwarz (2023), a presença majoritária dos homens é consequência de subnotificação. As autoras questionam se as mulheres brasileiras não são escravizadas ou se, na verdade, o sistema de enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil falha em reconhecê-las e protegê-las. Embora, globalmente, as mulheres constituam a maioria das vítimas resgatadas — inclusive na América do Sul —, no Brasil elas representaram apenas 5% dos mais de 35 mil trabalhadores resgatados entre 2003 e 2018. As autoras apontam lacunas graves nas políticas públicas, especialmente quanto à invisibilidade da exploração sexual, do trabalho doméstico e dos casamentos forçados, que não são reconhecidos nas bases de dados antiescravidão, antitráfico ou de violência de gênero no Brasil. Como resultado, essas formas de exploração permanecem fora do alcance das ações estatais. Rangel e Schwarz argumentam que há uma significativa “cifra negra” — uma discrepância entre os dados oficiais e a realidade — resultado da ausência de denúncias, da dificuldade de identificação

e da omissão institucional. Essa distorção pode estar relacionada ao foco dos resgates em setores econômicos tradicionalmente masculinos, o que contribui para a invisibilização das violências que atingem principalmente as mulheres.

Plassat (2008) define o GEFM como “indispensável e, não raro, heroico, mas ainda longe de atender à amplitude da demanda” (Plassat, 2008, p. 76). Por fim, embora a fiscalização seja uma estratégia fundamental de repressão, “não é suficiente para alterar os fatores de vulnerabilidade que levam homens e mulheres às situações de escravidão contemporânea no país” (Costa, 2020, p. 842).

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2025), dados do Radar SIT — Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho — indicam que, entre 1995 e 2023, 63.516 trabalhadores foram resgatados de situações análogas à escravidão pela Inspeção do Trabalho. No mesmo período 3.324 estabelecimentos foram fiscalizados. O Gráfico 1 mostra a evolução do número de trabalhadores encontrados em condições análogas à de escravo pela Inspeção do Trabalho (a linha, associada ao eixo vertical da esquerda) e da quantidade de estabelecimentos fiscalizados (área preenchida, associada ao eixo vertical da direita).

Gráfico 1 - Trabalhadores em Condições Análogas à de Escravo Encontrados Pela Inspeção do Trabalho e Estabelecimentos Fiscalizados entre 1995 e 2023



Fonte: as autoras a partir de dados do Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho (2025).

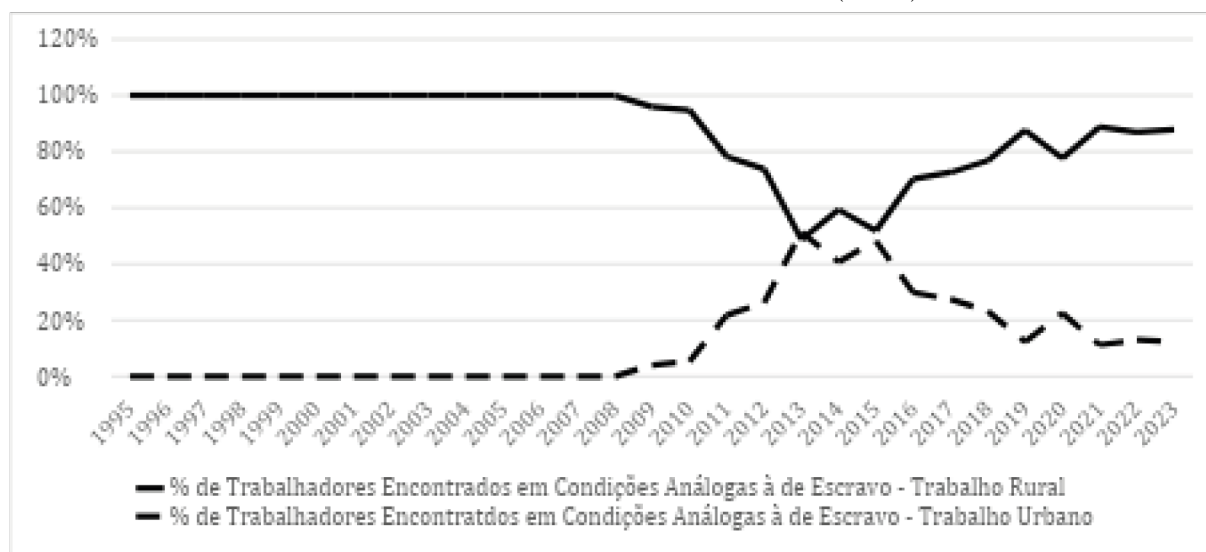
Nota-se um crescimento progressivo de ambas as variáveis, com destaque para o período entre 2007 e 2013, quando o número de trabalhadores resgatados supera consistentemente a marca dos 3.000 por ano, atingindo o pico em 2013, com 6.025 trabalhadores. Nesse mesmo intervalo, observa-se também um aumento expressivo no número de estabelecimentos fiscalizados, com valores que variam entre cerca de 100 e 200 unidades por ano. Após 2013, ambos os indicadores apresentaram tendência de queda, atingindo os menores valores em 2018 e 2019, com 648 e 131 trabalhadores resgatados, respectivamente. A partir de 2020, observa-se uma nova tendência de crescimento, culminando em 2023 com a maior quantidade de estabelecimentos fiscalizados da série (327) e 3.240 trabalhadores resgatados, o que representa uma retomada importante das ações de inspeção.

Embora não seja regra, em diversos momentos, um aumento no número de fiscalizações coincide com um maior número de trabalhadores resgatados, sugerindo que o combate ao

trabalho escravo depende diretamente da fiscalização. A redução da fiscalização em alguns momentos pode indicar falta de recursos/pessoal, mudanças de política pública ou em 2020, quando o número caiu para 101 estabelecimentos fiscalizados, pode ser justificado pela Covid-19. No final da amostra, embora a fiscalização tenha aumentado de forma significativa, o número de trabalhadores resgatados não acompanhou a mesma intensidade de crescimento, encerrando 2023 com 2.587 resgates — valor ainda inferior ao observado nos anos de maior atuação, como 2007, 2008 e 2013.

A fiscalização mostra-se predominante no meio rural. O Gráfico 2 apresenta a evolução percentual dos trabalhadores resgatados, diferenciando os contextos rural (linha contínua) e urbano (linha tracejada), no período de 1995 a 2023.

Gráfico 2 - Trabalhadores Encontrados em Condições Análogas à de Escravo Trabalho Rural X Trabalho Urbano (em %)



Fonte: as autoras a partir de dados do Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho (2025).

De 1995 até 2008, a totalidade dos trabalhadores resgatados estava vinculada ao trabalho rural, com percentuais que se mantiveram em 100%. Até 2006, a maior parte dos resgates ocorreu na Amazônia Legal; a partir de 2004, contudo, as fiscalizações começaram a se expandir para todo o território nacional (Girardi *et al.*, 2022).

Já em 2009, observa-se o início da inclusão de casos urbanos nas operações, o que reduziu a exclusividade dos resgates rurais e alterou a composição relativa entre os dois tipos de atividades. Em 2013, os resgates urbanos atingiram seu ponto mais alto, representando mais de 50% do total, embora os resgates no meio rural tenham mantido números absolutos significativos. A partir de 2014, verifica-se uma nova estabilização, com os casos rurais retomando a predominância, situando-se em torno de 80% nas séries mais recentes.

3. CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

Os relatórios de fiscalização do trabalho escravo contemporâneo já foram amplamente explorados na literatura, embora, em geral, não sob uma perspectiva estritamente econômica. Esses documentos, elaborados por auditores fiscais durante as inspeções trabalhistas — independentemente da constatação de trabalho escravo —, assumem papel central tanto no âmbito jurídico, ao subsidiar processos administrativos e judiciais (inclusive com possível inclusão do empregador na “lista suja”), quanto no campo acadêmico, ao constituírem a principal base empírica sobre as dinâmicas e características dessa forma de exploração no Brasil.

Estudos como o de Suzuki (2023), que analisou 126 relatórios entre 1996 e 2021 nos estados do Pará e de São Paulo, evidenciam a crescente padronização e tecnicidade desses documentos, bem como o impacto de marcos normativos e do uso de tecnologias digitais, embora apontem o apagamento das trajetórias individuais dos trabalhadores.

Na mesma linha, Vianna (2019), ao examinar 93 relatórios referentes ao Mato Grosso entre 1995 e 2013, identificou a predominância de condições degradantes em 98,9% dos casos, além de elevados índices de precariedade habitacional, reforçando a caracterização dessas situações como graves violações de direitos humanos — conclusão também sustentada por Motta (2023) em análise de casos no Piauí.

Outros trabalhos utilizaram os relatórios para investigar setores específicos, como Martins e Lira (2018), que identificaram padrões recorrentes de violação em casas de farinha no Nordeste. Sá (2024), ao analisar 21 relatórios sobre o garimpo na Amazônia, destacou tanto a precariedade das condições de trabalho quanto a baixa remuneração dos trabalhadores, enquanto Filgueiras (2014), com base em todos os relatórios com resgates nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, demonstrou a forte associação entre terceirização e precarização laboral, especialmente nos maiores resgates do período. Em conjunto, essas pesquisas indicam que a informalidade e a terceirização são traços estruturantes da escravidão contemporânea, embora sua abordagem esteja predominantemente voltada a aspectos jurídicos, institucionais e sociológicos, e não à análise econômica dessas relações.

Embora ainda sejam escassos os estudos que tratam a escravidão contemporânea como um mercado de trabalho (Rangel, 2020), diversos trabalhos descrevem elementos que permitem compreendê-la dessa forma, a partir dos quais é possível identificar algumas características, como a pesquisa de Vasconcellos (2025). A informalidade é uma delas, mas não abrange todos os casos: parte dos trabalhadores chega a ser formalizada, ainda que por meio de contratos com empresas terceirizadas, o que introduz novas camadas de precariedade e afeta de maneira mais intensa os grupos mais vulneráveis.

A forma principal para atrair pessoas para trabalhar em condições análogas à escravidão é a promessa de uma boa remuneração. Sousa e Palhano (2024), Duarte *et al.* (2023) e Mota (2024) relatam que a ilusão de boa remuneração é central no aliciamento, sendo posteriormente frustrada por pagamentos muito inferiores ao acordado. No caso documentado por Mota (2024), por exemplo, trabalhadores recrutados para a produção de carvão vegetal afirmaram ter recebido apenas R\$400,00 mensais, apesar da promessa inicial de R\$2.600,00.

O recrutamento dos trabalhadores com as promessas de bons salários é feito por um personagem conhecido como “gato”, responsável por mais de 50% das contratações, conforme dados da OIT (2011). Embora essa forma de recrutamento seja antiga, ela se reinventa: adapta-se às novas condições e pressões institucionais. Rocha (2017) observou a diminuição da presença de gatos externos em alguns municípios de origem dos trabalhadores, indicando que, nesses casos, são os próprios moradores locais — muitas vezes aparentados ou conhecidos dos trabalhadores — que assumem esse papel. A relação de proximidade é mobilizada para reduzir a percepção de conflito, ao mesmo tempo em que se mantêm práticas coercitivas e estratégias de aliciamento que envolvem parentes, vizinhos e ex-companheiros de trabalho. Para o autor, essa reorganização pode ser compreendida como uma tentativa das empresas de contornar a fiscalização e reduzir custos, por meio de arranjos que diluem as responsabilidades.

O papel dos gatos, no entanto, vai além do recrutamento. Eles também exercem controle direto sobre o cotidiano laboral. Costa (2023) mostrou que os relatos de trabalhadores resgatados revelam sentimentos de mágoa e indignação em relação a esses intermediários, cuja presença está frequentemente associada a um ambiente de trabalho marcado por tensão e violência. Em muitos casos, são os gatos que ameaçam, pressionam e mantêm os

trabalhadores sob coerção, frequentemente por meio de dívidas.

Evidências sugerem que, embora a escravidão contemporânea seja um fenômeno multidimensional, a forma como ele é socialmente vivenciada pelos trabalhadores resgatados revela padrões que não podem ser dissociados da organização dos mercados de trabalho em que essas relações se inserem (Vasconcellos, 2025). Nesse sentido, mais do que caracterizar isoladamente as condições de exploração, torna-se fundamental analisar as características dos mercados de trabalho nos quais o trabalho escravo se reproduz, de modo a compreender os mecanismos econômicos e institucionais que sustentam sua persistência.

4. METODOLOGIA

Partindo da hipótese de que há um mercado de trabalho operando sob condições análogas à escravidão no Brasil, este estudo adota uma metodologia qualitativa, com base na análise documental dos relatórios de fiscalização produzidos nas operações GEFM.

A análise documental é um procedimento técnico voltado para a representação condensada das informações contidas em documentos, com o objetivo de facilitar sua consulta, armazenamento e referência. Trata-se de uma operação que transforma o conteúdo original em uma forma secundária — como resumos, índices ou categorias temáticas — para tornar mais acessível a informação acumulada (Bardin, 2016).

Dessa forma, a análise documental dos relatórios do GEFM, principal fonte de dados da pesquisa, cumpre um papel central e possibilita a interpretação qualitativa das condições de trabalho, das estratégias patronais e dos padrões de atuação da política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo.

5. FONTE DOS DADOS

Segundo a orientação fornecida pelo MTE, a consulta aos documentos deve ser feita a partir do número da operação, precedido da sigla “OP” (por exemplo, “OP 04”), sendo necessário também identificar corretamente o ano correspondente para localizar o relatório específico. Os dados primários utilizados nesta pesquisa, portanto, foram extraídos diretamente desse repositório oficial. A análise dos relatórios de fiscalização foi acessada entre os dias 5 de maio e 28 de julho de 2025¹.

Ressalta-se, contudo, que persistem lacunas na disponibilidade dos documentos: em alguns casos, segundo informado pelo próprio MTE, os relatórios não foram concluídos ou apresentaram inconsistências no número das operações, o que dificultou o acesso completo à documentação desejada.

6. PERÍODO SELECIONADO

Foram analisados todos os relatórios de fiscalização disponíveis dos anos de 2013 e 2023. A escolha desses anos se justifica pelos seguintes motivos: (i) 2013, situado uma década após importantes avanços institucionais implementados em 2003 — como a promulgação da Lei nº 10.803/2003, que ampliou a definição legal de trabalho escravo no Brasil, a criação do Cadastro de Empregadores (“Lista Suja”) e a inclusão dos trabalhadores resgatados como beneficiários do seguro-desemprego. Ademais, 2013 se destaca como o único ano em

¹ Todos os relatórios no período analisado estavam disponíveis em BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Combate ao trabalho escravo e análogo ao de escravo. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/areas-de-atuacao/copy_of_combate-ao-trabalho-escravo-e-analogo-ao-de-escravo.

que o número de trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão no meio urbano (1.440) superou o registrado no meio rural (1.338), o que o torna especialmente relevante para a análise das especificidades setoriais e regionais da escravidão moderna no país; e (ii) 2023 permite examinar os avanços e retrocessos observados ao longo da década subsequente, possibilitando uma comparação entre dois momentos distintos de consolidação dessas políticas públicas.

Nos resultados que seguem, a identificação das operações de fiscalização analisadas, adotou-se um padrão de referência que permite sintetizar, de forma padronizada, as principais informações de cada caso. Especificamente, cada operação é apresentada no formato “OP n/ano (CNAE – município/UF)”, em que: (i) *OP n/ano* corresponde ao número e ao ano da operação de fiscalização; (ii) *CNAE* indica a atividade econômica principal associada ao estabelecimento fiscalizado; e (iii) *município/UF* identifica a localização da ocorrência. Por exemplo, a operação OP 33/2013 (Criação de bovinos para leite – Açailândia/MA) segue esse padrão.

7. RESULTADOS

Os relatórios de fiscalização referentes aos anos de 2013 e 2023 apresentam ampla variação em termos de formato, conteúdo e grau de detalhamento, tanto na comparação entre os dois anos quanto entre os próprios documentos produzidos dentro de cada período. Apesar das diferenças, ambos os conjuntos de relatórios seguem um padrão mínimo de informações, incluindo o número de trabalhadores alcançados e resgatados, a distinção por gênero, a identificação de menores e estrangeiros, além de dados sobre a atividade econômica e a localização dos empregadores, frequentemente acompanhados das coordenadas geográficas.

Uma diferença pontual entre os anos diz respeito à terminologia utilizada para os trabalhadores: em 2013, era comum o uso das expressões “libertados” ou “retirados” como sinônimos de “resgatados”, termo que passou a ser adotado de forma padronizada em 2023.

Muitos relatórios detalham as operações, incluindo a transcrição das denúncias, os fundamentos legais e diversas fotografias do local. Alguns se destacam por elementos específicos: a OP 227/2023 (Cultivo de mandioca – Cruzeiro do Sul/RS) analisa em detalhes a cadeia produtiva da mandioca; a OP 284/2023 (Cultivo de café – São Pedro da União/MG) apresenta dados fiscais da empresa e informações socioeconômicas dos municípios, com base em dados oficiais do IBGE; e a OP 509/2023 (Produção de carvão vegetal – Jequitaiá/MG) traz até uma equação química sobre o monóxido de carbono. Em outros casos, há contextualização histórica e regional, como na OP 68/2013 (Cultivo de café – Vitória da Conquista/BA), que menciona os efeitos da expansão cafeeira na década de 1970 e a greve dos trabalhadores em 1980, na mesma região. Por outro lado, há relatórios extremamente objetivos ou incompletos, como os das OP 501/2023 e OP 508/2023, que não informam nem a atividade econômica, nem o município. Além disso, alguns documentos estão parcialmente ilegíveis ou com informações apagadas devido à ação do tempo, como o da OP 32/2013 (Criação de bovinos para corte – São Félix do Xingu/PA).

Um dos aspectos mais recorrentes nos relatórios é a descrição das condições degradantes de moradia e trabalho. Alguns relatórios de 2013 constroem a definição de trabalho degradante a partir de abordagens conceituais e etimológicas, além da observação direta das condições encontradas. Na OP 68/2013 (Cultivo de café – Vitória da Conquista/BA) o próprio relatório questiona e responde: “O que é trabalho degradante?”. Já na OP 51/2013 (Criação de bovinos para corte – Itahum/MS), os fiscais recorrem à origem latina da palavra para explicar que “degradar é rebaixar, desonrar, retirar do trabalhador sua condição de cidadão”. A OP 20/2013 (Instalação de portas, janelas, tetos, divisórias e armários embutidos –

Rio de Janeiro/RJ) aprofunda esse entendimento, ao afirmar que degradar é “despromover”, isto é, retirar títulos, dignidades e o status social reconhecido.

A ênfase nas condições degradantes justifica-se pelo fato de que, entre os quatro elementos que caracterizam o trabalho análogo à escravidão previstos no artigo 149 do Código Penal, esta é a modalidade mais frequentemente identificada. Tal constatação encontra respaldo tanto no referencial teórico adotado neste estudo quanto nas evidências extraídas dos relatórios de fiscalização analisados. Além disso, observou-se que os casos registrados em 2013, em geral, apresentam situações mais extremas do que aquelas documentadas em 2023.

Em 2013, foram identificados casos que evidenciam graves violações à dignidade humana. Na OP 33/2013 (Criação de bovinos para leite – Açailândia/MA), por exemplo, registrou-se que um trabalhador dormia em uma rede instalada dentro do curral por ausência de alojamento adequado, situação que também foi observada em outros relatórios daquele ano. Em 2023, embora persistam condições degradantes incompatíveis com os direitos humanos, as irregularidades relatadas tendem a apresentar menor grau de precariedade extrema e são descritas com maior detalhamento pelos auditores. Na OP 476/2023 (Atividades de apoio à agricultura – Gramado/RS), foram registradas infiltrações e pisos de madeira deteriorados que cediam sob o peso dos ocupantes. Já a OP 479/2023 (Atividades de apoio à agricultura – Marechal Floriano/ES) descreveu um trabalhador idoso alojado em condições insalubres, com instalações elétricas comprometidas, sanitário em estado crítico e ausência de itens básicos de higiene. Os auditores também registraram a inexistência de armários e a utilização de colchões em desacordo com as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

Muitos relatórios de fiscalização incorporam elementos formais, com referências detalhadas à legislação nacional e aos protocolos internacionais assinados pelo Brasil no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo. Os relatórios da OP 117/2013 e da OP 135/2013, ambos com atividade “produção de carvão vegetal” em Natividade/TO, exemplificam esse cuidado ao apresentar reflexões conceituais sobre a escravidão moderna. Um dos trechos afirma que “a conceituação do trabalho escravo nos dias de hoje tem desafiado até mesmo os estudiosos”. Nesse contexto, os relatórios citam o pesquisador Kevin Bales e seu livro *Disposable People: New Slavery in the Global Economy* (Bales, 2012) e apresentam um quadro do livro que compara a escravidão antiga e a nova.

Por fim, o relatório da OP 70/2013 – (Comércio atacadista de frutas, verduras, raízes, tubérculos, hortaliças e legumes frescos – São Vicente de Minas/MG) resume bem a dificuldade de identificar o trabalho análogo ao escravo no mundo contemporâneo: “trata-se de uma prática clandestina e criminoso, frequentemente disfarçada por mecanismos de fraude e manipulação”. Por isso, exige-se dos operadores jurídicos uma abordagem ampla, que considere não apenas o vínculo formal, mas, sobretudo, as condições que aviltam a dignidade humana e revelam a lógica da exploração.

8. PROMESSAS SALARIAIS

Os relatórios de fiscalização revelam com frequência situações em que os valores inicialmente prometidos aos trabalhadores são alterados, fragmentados ou simplesmente não pagos. Em alguns casos, a remuneração acordada sofre redução unilateral, como na OP 409/2023 (Cultivo de Café – Silvianópolis/MG), onde o valor da saca de café caiu de R\$25,00 para R\$19,00. Em outros, os trabalhadores são atraídos por promessas de ganhos elevados, como salários superiores a R\$ 2.000,00 para carregamento de porcos (OP 313/2023 – Criação de suínos – Nova Santa Rosa/PR) ou R\$ 2.000,00 semanais para o corte de cana-de-açúcar (OP 424/2023 – Cultivo de cana-de-açúcar – Jardinópolis/SP), promessas que não se concretizaram.

Situação semelhante foi observada na OP 184/2013 (Construção de edifícios – Camaçari/BA). Oito trabalhadores foram aliciados na cidade de Acajutiba (BA) com a promessa de bons salários — R\$250,00 por apartamento pintado — além de alojamento e três refeições diárias. O deslocamento até Camaçari foi custeado pelos próprios trabalhadores, alguns dos quais recorreram a empréstimos para cobrir as despesas, sem qualquer reembolso posterior. A realidade encontrada, no entanto, foi marcada por frustrações quanto às condições oferecidas e à remuneração efetiva, revelando um padrão recorrente de descumprimento das promessas feitas no momento da contratação.

Também são recorrentes os casos em que o pagamento por produção é dividido entre os trabalhadores, reduzindo ainda mais a remuneração individual, ou em que acordos de pagamento diário são posteriormente substituídos por salários fixos, sem qualquer negociação prévia — como observado na OP 318/2023 (Criação de bovinos para corte – São Félix do Xingu/PA).

A discrepância entre o prometido e o efetivamente pago também é evidenciada na OP 481/2023 (Cultivo de cana-de-açúcar – Anicuns/GO). Um trabalhador relatou que lhe fora prometido um salário entre R\$3.000,00 e R\$4.000,00, além de um vale-alimentação de R\$250,00 e adiantamento salarial no dia 20 de cada mês. No entanto, sua remuneração efetiva foi de apenas R\$1.507,00 mensais.

Na OP 05/2013 (Horticultura, exceto morango – Goiânia/GO), o recrutamento dos trabalhadores foi realizado por um “gato” em Formoso/MG, que lhes prometia salário de R\$380,00 por semana, três refeições diárias e alojamento. Ao chegarem ao local de trabalho, porém, os trabalhadores se depararam com outra realidade: o salário era de apenas R\$ 200,00 por semana, a alimentação se limitava ao almoço, o alojamento era precário, a jornada chegava a 12 horas diárias de segunda a sábado, e o valor da passagem era descontado dos próprios salários. Além disso, os empregadores não garantiam o retorno dos trabalhadores aos seus locais de origem.

Na OP 36/2013 (Atividades paisagísticas – Aparecida de Goiânia/GO), os trabalhadores relataram que, por falta de grama para plantar, passavam a maior parte do tempo sem trabalho, e que, por isso, não receberiam mais do que o valor mínimo prometido de R\$ 730,00 por mês. Segundo seus relatos, haviam sido informados, antes da contratação, de que poderiam ganhar entre R\$150,00 e R\$200,00 por dia.

Já na OP 28/2013 (Serviços de pintura de edifícios em geral – Belo Horizonte/MG) concluiu-se que os trabalhadores haviam sido contratados por um intermediário ainda no distrito de São Pedro da Vara, em Mantena/MG, com promessa de alojamento e salários entre R\$ 3.500,00 e R\$ 5.000,00 mensais, ou até R\$ 120,00 por diária — valores que, mais uma vez, não se concretizaram.

Em meio à riqueza de informações contidas nos relatórios de fiscalização — especialmente aquelas voltadas à caracterização das condições degradantes de moradia e trabalho —, foi possível identificar também dados relevantes, ainda que muitas vezes dispersos, sobre os mercados de fatores de produção nos quais atuam os trabalhadores resgatados. Essas informações permitem vislumbrar aspectos concretos desses mercados, como dinâmicas de recrutamento, formas de remuneração, dívida, relação de barganha com o empregador, dentre outros. A seguir, serão analisadas essas evidências com o objetivo de compreender como se estruturam esses mercados específicos, que sustentam o funcionamento da escravidão contemporânea no Brasil.

9. CARACTERÍSTICAS DOS MERCADOS DE FATORES DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO BRASIL

Diversos relatórios de fiscalização mencionam a existência de pagamento aos trabalhadores, mas sem apresentar valores precisos ou comprováveis. É comum o uso de expressões como “recebiam salário mensal” (OP 301/2023 – Comércio atacadista de madeira e produtos derivados – Rio do Sul/SC), “salário que não se comprovou superar o mínimo nacional” (OP 210/2023 – Serviços domésticos– Manaus/AM), ou ainda declarações como “durante todo este tempo teriam recebido não mais que R\$ 1.000,00” (OP 556/2023 – Serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículos automotores – Ouro Preto/MG). Alguns relatórios até apresentam seções específicas sobre remuneração, mas omitem os valores pagos. A OP 25/2013 – Confecção de peças de vestuário– São Paulo/SP) tem no relatório uma seção chamada “X. Jornada exaustiva e remuneração desprezível”, mas limita-se a descrever o esforço necessário para alcançar uma renda mínima, sem indicar os valores mensais efetivos. Há ainda casos em que os salários são pagos por meio de depósito bancário (OP 501/2023 – Atividade econômica não informada – Santo André/SP), mas sem elementos suficientes para verificar os valores efetivamente pagos.

Apesar de raros, há casos em que não foram identificadas irregularidades na remuneração. Na OP 655/2023 (Atividade econômica e município não informados – SP), os salários eram pagos dentro do prazo legal, em conformidade com o piso salarial, os reajustes previstos em convenções coletivas e o 13º salário — embora o valor exato da remuneração não tenha sido especificado no relatório. As irregularidades encontradas diziam respeito apenas a aspectos estruturais, como falhas nas instalações elétricas, ausência de medidas adequadas de combate a incêndios e falta de conforto nas acomodações. Trata-se, portanto, de um caso formal, mas que representa uma exceção. A informalidade é predominante nas situações de escravidão moderna e, mesmo quando há algum grau de formalização, ela costuma coexistir com múltiplas violações de direitos.

10. A FORMALIDADE INFORMAL

A informalidade, caracterizada pela ausência de vínculo empregatício, e a irregularidade das relações laborais ajudam a explicar essa carência de registros. Como destaca o relatório OP 469/2023 (Borracharia – São José dos Campos/SP): “A irregularidade em análise prejudica toda a coletividade dos trabalhadores, uma vez que a Auditoria Fiscal do Trabalho fica impossibilitada de conferir os valores que de fato foram entregues ao trabalhador, que deveria ser de pelo menos o salário-mínimo nacional por mês”. Em outro exemplo, o empregador afirmou “não precisar registrar os trabalhadores, bastando fazer um “contrato de safra” (OP 467/2023 – Cultivo de café – Campestre/MG).

Os pagamentos frequentemente ocorrem sem a emissão de recibos, o que dificulta a verificação dos valores efetivamente pagos e dos descontos realizados (OP 524/2023 – Extração de Palha e Pó de Carnaúba – Uruoca e Graça/CE.). Mesmo nos casos com algum grau de formalização, é comum que os trabalhadores recebam mais do que o valor registrado oficialmente. Na OP 30/2013 (Produção de carvão vegetal – Nova Caxias/GO), os salários eram pagos parcialmente “por fora”: os quatro trabalhadores da carvoaria recebiam entre dois e cinco salários-mínimos em média, mas a folha de pagamento formal registrava apenas um salário-mínimo (R\$ 678,00, de 2013). Prática semelhante foi registrada na OP 86/2013 – Construção de Edifícios – Belo Horizonte/MG), onde o pedreiro recebia R\$4.000,00 mensais, sendo apenas R\$1.500,00 registrados em carteira e R\$2.500,00 pagos informalmente. Em outro exemplo, a OP 525/2023 (Fabricação de álcool – Inhumas/GO) revelou que, embora a carteira indicasse salário de R\$1.320,00, os pagamentos reais variam conforme a produtividade.

A Tabela 1 é um fragmento extraído da folha de pagamento constante na OP 168 de 2013 (Cultivo de cana-de-açúcar – Nanuque/BA) e evidencia que a composição salarial dos trabalhadores em muitas culturas resulta da combinação de diferentes variáveis, como valor

diário fixo, remuneração por produção e, em alguns casos, complementação salarial.

Tabela 1 - Composição da remuneração de trabalhadores de março de 2013

Nome	Diária	Produção	Complemento Salarial	
Censurado	67,80	709,00	–	776,8
Censurado	67,80	726,75	–	794,55
Censurado	67,80	766,75	–	834,55
Censurado	67,80	128,94	519,8	716,54
Censurado	67,80	821,04	452	1.340,84
Censurado	67,80	892,04	–	959,84
Censurado	67,80	647,01	–	714,81
Censurado	67,80	537,45	–	605,25
Censurado	67,80	706,4	–	774,2
Censurado	67,80	580,15	–	647,95

Fonte: Fragmento do relatório da OP 168/2013 (Cultivo de cana-de-açúcar – Nanuque/BA)

Por um lado, a tabela demonstra a heterogeneidade nos rendimentos finais, indicando que mesmo sob o mesmo empregador, os trabalhadores podem receber valores bastante distintos conforme o volume produzido, o que reforça a complexidade e a informalidade das práticas remuneratórias em muitos ambientes rurais fiscalizados. Por outro lado, menos comum, a OP 476/2023 (Atividades de apoio à agricultura não especificadas anteriormente – Gramado/RS), mostrou que um trabalhador declarou receber entre R\$ 680,00 e R\$ 850,00 por mês, enquanto a folha indicava salário líquido de R\$ 1.304,03.

A terceirização também é uma característica marcante nas situações de trabalho análogo à escravidão, contribuindo significativamente para a compressão da remuneração dos trabalhadores. Essa forma de contratação frequentemente vem acompanhada do descumprimento da legislação trabalhista, além de resultar em salários mais baixos. A Tabela 2, extraída da OP 159 de 2013 (Distribuição de Energia Elétrica – Belo Horizonte/MG), ilustra essa dinâmica ao apresentar uma comparação entre os valores pagos diretamente pela empresa contratante, a CEMIG, e os valores pagos pela empresa terceirizada responsável pela execução dos serviços.

Tabela 2 - Salários Base* pagos aos eletricitistas pela CET Engenharia LTDA e CEMIG

Empresa	Mínimo	Médio	Máximo
CEMIG D	R\$ 1.601,53	R\$ 1.947,80	R\$ 2.292,62
CET ENGENHARIA LTDA	R\$ 693,00	R\$ 884,02	R\$ 1.112,00

Fonte: Relatório da OP 159 de 2013 - Cemig Distribuição S-A-MG

* Salário Base de Novembro de 2012

Assim, os relatórios de fiscalização raramente quantificam de forma objetiva a remuneração recebida pelos trabalhadores. A base da análise quantitativa, quando possível, depende majoritariamente dos relatos colhidos durante as entrevistas, dada a ausência de registros formais. Em muitos casos, os próprios trabalhadores não sabiam quanto recebiam, como na OP 06/2013 (Serrarias sem desdobramento de madeira em bruto Ituporanga / SC), onde, sem contrato formal, o pagamento era feito por um arregimentador que aplicava descontos arbitrários. Situação semelhante é descrita na OP 646/2023 (Serviços domésticos – Salvador/BA) em que a trabalhadora recebia valores aleatórios, sem qualquer relação com o salário-mínimo ou com a jornada exercida.

A omissão recorrente se justifica, sobretudo, pela informalidade das relações de trabalho, pela ausência de documentação e pela prevalência do pagamento por produtividade — uma das principais formas de remuneração identificada nas situações de

trabalho análogo à escravidão.

11. PRODUTIVIDADE

A análise das formas de pagamento por produtividade entre trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão revela não apenas a heterogeneidade dos métodos de remuneração, mas também as contradições e fragilidades desses vínculos laborais. O pagamento por produção, que em princípio poderia estimular maior rendimento, torna-se, nesse contexto, uma estratégia de intensificação do trabalho com riscos de fraudes, abusos e desrespeito a direitos mínimos. Em muitos casos, a “produtividade prometida” sequer se concretiza: há relatos de trabalhadores que, mesmo diante de acordos informais para receberem conforme o rendimento, terminaram por receber apenas um valor fixo (OP 152/2013 – Construção de ferrovias – Iturama/MG).

O Quadro 1 evidencia a diversidade de formas de pagamento por produtividade rural identificadas nas operações de combate ao trabalho análogo à escravidão nos anos 2013 e 2023. As atividades agrícolas predominam, com destaque para a colheita de culturas como café, alho, cebola, maçã, mandioca e erva-mate, além de atividades como o corte de cana-de-açúcar, extração de eucalipto e produção de carvão. Os valores pagos variam amplamente conforme o tipo de tarefa, a unidade de medida utilizada e o estado em que a atividade foi realizada. Há também registros de pagamentos por metro, caixa, arroba, diária, quilo, tonelada e até por milheiro de pedras ou forno de carvão, o que demonstra a heterogeneidade nos métodos utilizados para calcular os salários.

Quadro 1 - Remuneração por produtividade em atividade rural

Tipo de Atividade	Valor Pago (R\$)	Forma de Pagamento	Operação (OP) / Local
Aplicação de agrotóxicos	R\$ 70,00	Por alqueire	OP 37/2013 – RO
Colheita de alho	R\$ 4,00 a R\$ 7,00 por caixa de 10 kg	Por caixa	OP 480/2023 – MG
Colheita de café	R\$ 4,00	Por saca de 60 litros	OP 77/2013 – PR
Colheita de café	R\$ 8,00	Por balaio	OP 99/2013 – SP
Colheita de café	R\$ 20,00	Por balaio	OP 271/2023 – MG
Colheita de café	R\$ 2,50	Por lata	OP 94/2013 – BA
Colheita de café	R\$ 20,00 a R\$ 30,00	Por medida	OP 284/2023 – MG
Colheita de café	R\$ 25,00	Por saca	OP 409/2023 – MG
Colheita de café	R\$ 25,00 a R\$ 30,00	Por saca	OP 418/2023 – MG
Colheita de cebola	R\$ 1,40	Por caixa	OP 421/2023 – GO
Colheita de erva-mate	R\$ 3,30	Por arroba	OP 11/2013 – PR
Colheita de erva-mate	R\$ 1,00 a R\$ 2,00	Por arroba	OP 46/2013 – PR
Colheita de maçã	R\$ 30,00 a R\$ 40,00	Por caixa	OP 306/2023 – SC
Colheita de mandioca	R\$ 17,00 a R\$ 20,00	Por tonelada	OP 15/2013 – MS
Colheita de palha	R\$ 7,00	Por quilo	OP 542/2023 – GO

Colheita e carga de cebola	R\$ 2,00/saco (colheita); R\$ 30,00/h (carga)	Por saco/hora	OP 324/2023 – SC
Corte de cana-de-açúcar	R\$ 0,45/m (em pé) e R\$ 0,80/m (caída)	Por metro	OP 525/2023 – GO
Corte de eucalipto	R\$ 2,00 a R\$ 2,50	Por metro	OP 35/2013 – PR
Cultivo de mandioca	R\$ 60,00 a R\$ 80,00	Diária	OP 314/2023 – BA
Extração de areia	R\$ 4,00	Por metro cúbico	OP 83/2013 – PA
Extração de eucalipto	R\$ 17,00 a R\$ 20,00	Por metro cúbico	OP 575/2023 – GO
Extração de pedras	R\$ 140,00	Por milheiro	OP 71/2023 – PI
Ordenha de vacas	R\$ 10,00	Por dia	OP 64/2013 – MA
Plantio de grama	R\$ 0,30	Por metro quadrado	OP 36/2013 – GO
Produção de carvão	R\$ 20,00 por forno	Por forno	OP 509/2023 – MG
Produção de lenha	R\$ 4,00 por m ³	Por metro cúbico	OP 458/2023 – MA
Reparação de estacas	R\$ 2,00	Por estaca reparada	OP 101/2013 – PA
Retirada de estacas	R\$ 2,75	Por estaca retirada	OP 106/2013 – PA
Roço de juquira	R\$ 350,00	Por alqueire	OP 43/2013 – TO
Roço de juquira	R\$ 350,00	Por alqueire	OP 61/2013 – PA
Roço de juquira	R\$ 500,00	Por alqueire	OP 64/2013 – MA
Roço de juquira	R\$ 400,00 a R\$ 500,00	Por alqueire	OP 64/2013 – MA
Roço de juquira	R\$ 600,00	Por alqueire	OP 71/2013 – MA
Roço de juquira	R\$ 30,00	Por diária	OP 83/2013 – PA

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do relatório de fiscalização do MTE.

Também é possível observar que algumas atividades permanecem comuns aos dois anos analisados (por exemplo, a colheita de café), enquanto outras se concentram em um período específico. O roço da juquira — limpeza ou corte da vegetação rasteira e arbustiva — aparece com frequência em 2013, mas não em 2023, o que pode indicar mecanização dessa etapa produtiva ou alterações no escopo das fiscalizações.

No plano dos valores pagos, observam-se sinais de formação de “preços de mercado” em algumas atividades. Na colheita de café, os pagamentos registrados situam-se majoritariamente entre R\$20,00 e R\$30,00 por saca, balaio ou medida equivalente, com raras ocorrências fora dessa faixa. Para o roço da juquira, a recorrência de valores semelhantes em diferentes relatórios sugere também um patamar de referência para o serviço manual. Tendência semelhante aparece no meio urbano: a remuneração por produtividade em oficinas da indústria têxtil (pagamento por peça ou por unidade produzida) mostra padrões repetidos entre documentos, conforme evidencia o Quadro 2.

Quadro 2 - Remuneração por produtividade em atividade urbana

Tipo de Atividade	Valor Pago (R\$)	Forma de Pagamento	Operação (OP) / Local
Confecção de calças	R\$ 4,00 a R\$ 5,00	Por peça	OP 75/2013 – SP
Confecção de calças	R\$ 4,00 a R\$ 5,00	Por peça	OP 75/2013 – SP
Confecção de roupas	R\$ 1,00	Por peça	OP 08/2013 – SP
Confecção de roupas	R\$ 3,00	Por peça	OP 145/2013 – SP
Confecção de roupas	R\$ 0,40 por peça + R\$ 0,10 por etiqueta	Por peça	OP 24/2013 – SP
Confecção de roupas	R\$ 3,00	Por peça (qualquer complexidade)	OP 25/2013 – SP
Reboco de paredes	R\$ 9,00	Por metro quadrado	OP 149/2013 – RJ
Venda de mídias CD/DVD (informal)	R\$ 2,50 por	Por unidade vendida	OP 155/2013 – RS

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do relatório de fiscalização do MTE.

Apesar da semelhança na forma de remuneração — centrada na produtividade —, há diferenças significativas entre as dinâmicas do trabalho rural e urbano no contexto da escravidão moderna, especialmente no que diz respeito ao tempo de trabalho e às condições ambientais. No meio rural, embora os trabalhadores estejam submetidos a jornadas extensas, os depoimentos indicam, em geral, a existência de um horário definido para início e término das atividades, muitas vezes condicionado às condições climáticas. Na OP 42/2023 (Criação de bovinos para corte – São Félix do Xingu/PA), por exemplo, o relatório aponta que o trabalho era realizado das 6h às 11h e das 12h às 17h. Mesmo com remuneração por tarefa ou produção, os trabalhadores rurais, em muitos casos, encerram as atividades com o pôr do sol. Já no meio urbano, especialmente nas oficinas de costura, essa delimitação é praticamente inexistente. Os depoimentos revelam jornadas extremamente exaustivas e contínuas, sem hora para terminar. Na OP 08/2013 (Comércio varejista de artigos do vestuário – São Caetano/SP), os costureiros relataram trabalhar das 7h às 22h de segunda a sexta-feira, e aos sábados pela manhã, evidenciando um controle rigoroso da produção com completa negligência em relação aos limites físicos dos trabalhadores. A lógica da produtividade, portanto, assume contornos ainda mais cruéis no espaço urbano, onde o tempo parece ser explorado até o limite da exaustão.

12. A VARIEDADE DE FORMAS DE REMUNERAÇÃO

Além da remuneração por produtividade, os relatórios demonstram múltiplas formas de pagamento. Em alguns casos, como na OP 29/2013 (Serviços de entrega rápida – Salvador/BA), os trabalhadores dependiam de gorjetas dos clientes como principal fonte de renda, já que a remuneração prometida pela empresa nunca era paga, configurando situação de mendicância. Também há registros de atrasos sistemáticos, como na OP 47/2013 – Criação de bovinos para corte – Rio Branco/AC), onde os salários eram pagos com cheques fora do horário bancário, dificultando o saque. Na OP 143/2013 (Construção de edifícios – Uberlândia/MG), parte do salário era depositada em contas de terceiros. Outras formas identificadas incluem o pagamento por tarefa, como na OP 43/2013 (Criação de bovinos para corte – Bandeirantes do Tocantins/TO), em que os trabalhadores só recebiam após concluir longas jornadas.

A análise dos relatórios de fiscalização revela uma ampla variedade de formas de remuneração praticadas nos mercados de trabalho análogo à escravidão, o que evidencia não apenas a informalidade dessas relações laborais, mas também a complexidade envolvida em cada forma. O Quadro 3 ilustra 20 diferentes tipos de remuneração identificados nos relatórios de fiscalização dos anos 2013 e 2023 e ajuda a compreender por que, em muitos casos, a ausência de valores declarados não decorre da inexistência de pagamento na grande maioria dos casos, mas sim da dificuldade de quantificar, de forma precisa, uma remuneração desestruturada, instável e muitas vezes invisível aos mecanismos regulares de controle.

Essa multiplicidade de formas de remuneração, somada à informalidade e à ausência de critérios padronizados, contribui para a vulnerabilidade dos trabalhadores e dificulta a fiscalização e o cumprimento dos direitos trabalhistas.

Quadro 3 - Tipos de remuneração nos mercados de trabalho escravo contemporâneo no Brasil

Tipo	Características	Exemplo	Operação/CNAE/Município/UF
Comissão	Percentual sobre as vendas realizadas	Com preço de venda a R\$ 4,00, rendia comissão equivalente a R\$ 0,40 por produto	Op 161 de 2013 - Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares – Rio de Janeiro/RJ
Demanda (ou “bico”)	Pagamento feito após cada serviço ou chamada, sem regularidade	R\$ 2,00 por estaca reparada	Op 101 de 2013 - Criação de gado bovino para corte - Redenção/PA
Diária	Valor fixo pago por dia trabalhado	R\$ 160,00 por dia de derrubada de eucaliptos	Op 23 de 2023 - Extração de madeira em florestas plantadas - Goianópolis/GO
Empreitada	Remuneração após a conclusão do serviço ou tarefa	R\$ 250,00 por apartamento pintado	Op 184 de 2013 - Construção de edifícios - Camaçari/BA
Escambo	Pagamento total ou parcial com moradia, comida, insumos para produção ou outros bens	O pagamento era feito em gramas de ouro, conforme a quantidade extraída	Op 163 de 2013 - Extração de minério de metais preciosos – Paranaíba/MT
Esporádica	Valor eventual, sem qualquer periodicidade	Lhe dava algum dinheiro para pequenas despesas, com os valores variando entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00	Op 48 de 2013 - Fazenda sem atividade econômica - Governador Valadares/MG
Gorjeta	Remuneração baseada em gorjetas oferecidas diretamente pelos clientes, sem participação do empregador	R\$ 50,00 por dia exclusivamente em gorjetas dos clientes	OP 29/2013 – Serviços de entrega rápida – Salvador/BA
Hora	Valor fixo pago por hora trabalhada	R\$ 2,00 por saco de cebola colhido e R\$ 30,00 por hora para carregar o caminhão	Op 324/2023 – Cultivo de Cebola – Ituporanga/SC
"Meeiros" (Autônomos)	Trabalhadores que cultivam ou produzem em terra de terceiros mediante acordo informal de partilha da produção, assumindo os custos e riscos do trabalho	O proprietário da fazenda, de acordo com o contrato, ficava com 50% da produção de cacau, enquanto o trabalhador rural e sua família ficava com os outros 50%	Op 73 de 2013 – Cultivo de cacau – Medicilândia/PA

Mensal formal	Remuneração fixa mensal com registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	O salário líquido era de de R\$ 1.304,03, registrado em folha de pagamento	Op 476 de 2023 - Atividade de apoio à agricultura - Gramado/RS
Mensal informal	Remuneração fixa mensal sem registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	R\$ 3.900,00 por mês, Operador de motosserra	Op 273 de 2023 - Extração de Madeira em Florestas Plantadas – Monte Alegre de Minas/MG
Mista	Combina salário fixo com parte variável (comissão ou produtividade)	R\$ 1.100,00 por mês e mais R\$ 50,00 para encher os fornos e R\$ 30,00 para esvaziar	Op 458 de 2023 - Produção de carvão vegetal - floresta plantada – Loreto/MA
Produtividade Urbana	Pagamento conforme a produção individual ou por equipe em atividades urbanas e industriais	R\$ 1,00 por peça de roupa produzida	Op 08 de 2013 - Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios – São Paulo/SP
Produtividade Rural	Pagamento conforme o volume colhido, extraído ou processado no campo; depende de clima e esforço físico	R\$ 25,00 por saca de café	OP 409/2023 – Cultivo de Café – Silvianópolis/MG
Quinzenal	Valor pago por quinze dias de trabalho	R\$1.915,00, pagos em duas parcelas quinzenais, via depósito em conta	Op 01 de 2023 - Extração de granito e beneficiamento associado – Sobral/CE
Semanal	Valor fixo pago por semana trabalhado	R\$ 150,00 por semana para manter a Igreja limpa	Op 229 de 2023 - Atividade de organizações religiosas - Rio de Janeiro/RJ
Servidão por dívida	O trabalhador é mantido no emprego para pagar débitos contraídos com o empregador ou intermediários, perdendo sua liberdade até que a dívida seja quitada	Trabalhadores alegaram que por motivo de dívidas contraídas em virtude do trabalho, não tendo condições financeiras para deixarem o local de trabalho para retornarem à cidade de origem	Op 632 de 2023 - Cultivo de tomate rasteiro – Aratiba/RS
Tarefa (ou peça)	Valor fixo por unidade entregue, sem considerar tempo de produção	R\$ 40,00 para aplicação de agrotóxicos (a chamada "batição" de veneno)	OP 53/2013 - Criação de gado bovino para corte - Parauapebas/PA
Trabalho com remuneração negativa	Situação em que o trabalhador não recebe e arca com custos para trabalhar (como transporte, alimentação, ferramentas ou alojamento)	Beneficiário do Bolsa Família, não era remunerado, e parte do valor do benefício era retido pelo empregador para cobrir alimentação	Op 247 de 2023 - Aluguel de imóveis próprios - Alvorada/RS
Trabalho não remunerado	Não há pagamento em valores monetários	R\$ 0,00	Op 434 de 2023 - Serviços Domésticos –Goiás/GO

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do relatório de fiscalização do MTE.

Mesmo quando as formas de remuneração estão formalmente estabelecidas, a prática

revela que tais arranjos nem sempre são respeitados. A OP 73/2013 – (Cultivo de cacau Medicilândia/PA), que inspecionou uma fazenda produtora de cacau, ilustra bem essa realidade. Os trabalhadores, classificados como meeiros ou autônomos, atuavam sob um modelo de dependência econômica no qual eram financiados por insumos, mercadorias e alimentos. Como contrapartida, antecipavam a venda da produção futura a preços muito inferiores aos de mercado, o que os impedia de obter qualquer margem de lucro real. Essa relação gerava um ciclo contínuo de endividamento, sem espaço para negociação.

13. DÍVIDAS E OUTROS CUSTOS DOS TRABALHADORES

No mesmo relatório citado acima (OP 73 de 2013 – Cultivo de cacau – Medicilândia/PA), o exemplo de “Meeiros” (Autônomos), mostrou que os relatos dos trabalhadores recorriam com frequência a empréstimos. Em um dos casos, a dívida chegou a R\$7.000,00, mas que no ato da entrevista devia R\$3.521,00, acumulados ao longo de um ano, e afirmou que “sempre há alguma dívida”.

Outro aspecto recorrente nos relatórios de fiscalização é a presença de informações detalhadas sobre os gastos pessoais dos trabalhadores com transporte, aluguel, alimentação e outras despesas, enquanto o salário permanece ausente ou não é especificado na maioria dos casos. Em diversos casos, os próprios trabalhadores arcam com os custos da viagem para o local de trabalho, como registrado no relatório OP 424/2023 (Cultivo de cana-de-açúcar – Jardinópolis/SP), em que o valor da passagem foi de R\$250,00 por pessoa. Em outra situação, foi identificada uma dívida acumulada em mercado local no valor de R\$6.864,00 (OP 460/2023 – Construção, obra de alvenaria – Foz do Iguaçu/PR).

No relatório OP 481/2023 (Cultivo de cana-de-açúcar – Anicuns/GO), constam diversos exemplos: um trabalhador relatou ter sido informado de que o valor do aluguel, R\$ 400,00, seria descontado de seu primeiro pagamento; outro afirmou ter gastado aproximadamente R\$ 750,00 com passagem e alimentação para chegar ao local de trabalho, sem ter recebido qualquer reembolso.

Já no relatório OP 525/2023 (Fabricação de álcool – Inhumas/GO), um trabalhador afirmou que seu pai vendeu uma novilha por R\$1.300,00 para financiar sua viagem até Inhumas, tendo arcado com R\$500,00 da passagem. No mesmo relatório, outro trabalhador informou que o aluguel do barracão era de R\$450,00, dividido entre sete pessoas, cabendo a ele um rateio de R\$65,00, além da divisão das contas de água e energia elétrica entre os ocupantes. A Operação 628/2023 (Outras atividades de serviços especiais não especificadas anteriormente – Boa Vista/RR), relata que cada profissional do sexo era obrigada a pagar R\$ 80,00 por dia para permanecer na casa de prostituição, além de outros custos.

Toda a alimentação fornecida aos trabalhadores alojados era custeada pelos próprios trabalhadores. O empregador autorizava a compra de mantimentos para o preparo das refeições em mercado por ele indicado (Mercado Ongaratto) de forma progressiva (inicialmente, R\$500,00, aumentando, em alguns casos, para valores que comprometem parte significativa do salário). Depois, o empregador efetuava os respectivos descontos dos salários (OP 632 de 2023 – Cultivo de tomate rasteiro – Aratiba/RS).

Os trabalhadores, ainda antes de iniciarem efetivamente suas atividades laborais, já se encontravam endividados em razão dos custos associados à própria contratação. Entre esses custos estão despesas com transporte, alimentação e adiantamentos de salário deixados para suas famílias, muitas vezes intermediados ou mesmo impostos pelo próprio contratante. O mais alarmante é que tais obrigações financeiras são assumidas sem que os trabalhadores tenham plena ciência dos valores exatos envolvidos, o que evidencia uma relação desigual e potencialmente abusiva, em que o trabalhador inicia sua jornada já submetido a um ciclo de

endividamento e dependência, como no depoimento abaixo:

Já com dívida de alimentação adquirida pelo contratante, adiantamentos de salários que foram deixados com suas famílias na origem, tudo para descontar no acerto futuro, ou seja, nem sequer havia dado início às atividades laborais e já estavam comprometidos com dívidas que nem sequer, segundo seus depoimentos, sabiam os valores exatos (OP 27 de 2013 – Cultivo de coco-da-baía – São Mateus/ES. p. 4).

Na OP 155/2013 (Comércio varejista de discos, CDs, DVDs e fitas – Caxias do Sul/RS), foi constatado que o valor integral arrecadado com a venda de mercadorias era repassado diretamente ao empregador. A parte correspondente ao trabalhador era automaticamente abatida de dívidas previamente contraídas — decorrentes de adiantamentos feitos ainda na cidade de origem ou durante a prestação dos serviços. Esses débitos estavam relacionados à manutenção do próprio trabalhador ou de sua família, bem como à perda de mercadorias por apreensões em fiscalizações.

Outro fator que agrava a vulnerabilidade dos trabalhadores é a obrigatoriedade de arcar com os custos das próprias ferramentas de trabalho. Na OP 93/2013 (Criação de bovinos para corte – Pacajá/PA), por exemplo, os empregados tiveram de comprar um esmeril por R\$5,00, um facão com bainha por R\$41,25 e três litros de gasolina por R\$10,50. Já em outra fazenda, na mesma OP 93/2013 (Criação de bovinos para corte – Pacajá/PA), o preço da foice variava conforme a marca: R\$ 29,00 (Uberlândia) ou R\$ 40,00 (Tramontina), enquanto o esmeril foi vendido por R\$ 6,00 e a lima por R\$ 22,00. Tais práticas evidenciam uma nítida transferência dos custos e dos riscos da atividade produtiva do empregador para o trabalhador.

14. ACÚMULO DE FUNÇÕES E DIFERENCIAÇÃO DE SALÁRIOS

Os relatórios de fiscalização evidenciam com frequência a existência de situações de acúmulo de funções por parte dos trabalhadores, sem a devida compensação remuneratória e casos também, que é de diferenciação salarial entre funções desempenhadas nas propriedades.

Na OP 93/2013 (Criação de bovinos para corte – Pacajá/PA), um trabalhador foi contratado para exercer múltiplas funções, incluindo o roço de juquirá, cerqueiro e vigia, recebendo, por todas essas atividades, o valor mensal de apenas R\$ 134,44. O caso ilustra claramente a precariedade contratual e o acúmulo de tarefas sob uma remuneração simbólica.

A OP 119/2013 (Pesca comercial – mar territorial brasileiro, após foz do Rio Oiapoque/AP) revela distinções salariais dentro da mesma embarcação, com base no tipo de função exercida. Nos barcos grandes, os trabalhadores recebem salário fixo: o cozinheiro e o gelador ganham R\$1.000,00 por viagem, enquanto o motorista recebe R\$1.500,00. Os demais sete pescadores, porém, recebem apenas R\$700,00 por viagem. Já nos barcos menores, a remuneração ocorre por produção, na proporção de R\$1,00 por quilo de pescado, o que resulta em uma retirada mensal entre R\$500,00 e R\$600,00 — valor inferior ao salário-mínimo vigente.

Na OP 83/2013 (Extração de areia, cascalho ou pedregulho e o seu beneficiamento – Eldorado dos Carajás/PA), o gerente da empresa de extração de areia declarou receber R\$ 3.000,00 por mês, evidenciando a disparidade entre a remuneração da chefia e a dos demais trabalhadores, geralmente pagos por produção ou diárias.

O relatório da OP 53/2013 (Criação de gado bovino de corte – Parauapebas/PA) traz o depoimento de um trabalhador resgatado que demonstra consciência crítica sobre os valores praticados no mercado local. Segundo ele, a diária recebida na fazenda era de R\$30,00, enquanto outros empregadores da região pagavam R\$40,00. Para tarefas específicas e mais arriscadas, como a aplicação de agrotóxicos (a chamada “batição” de veneno), o valor

pago era de R\$40,00, mas em outras propriedades o mesmo serviço era remunerado com até R\$60,00. O relato revela que, mesmo em condições de vulnerabilidade, os trabalhadores observam os padrões salariais regionais e reconhecem situações de subvalorização de sua força de trabalho — ainda que não tenham qualquer poder real de negociação.

Um caso singular foi registrado também na OP 93/2013 (Criação de bovinos para corte – Pacajá/PA). Um único trabalhador prestava serviços simultaneamente para três diferentes fazendeiros, todos membros da mesma família que haviam dividido entre si uma antiga propriedade comum. O salário total acordado foi de R\$900,00, com cada empregador contribuindo com R\$300,00. Esse arranjo informal exemplifica estratégias de compartilhamento de custos entre contratantes, evidenciando a informalidade das relações de trabalho e a diluição de responsabilidades.

15. PODER DE BARGANHA DOS TRABALHADORES

Os relatos dos relatórios de fiscalização evidenciam, de forma recorrente, a completa ausência de poder de barganha por parte dos trabalhadores em condições análogas à escravidão. Mesmo diante de condições injustas ou alterações unilaterais no acordo de trabalho, a capacidade de negociação é praticamente nula, sendo substituída por imposições, ameaças veladas ou retaliações diretas.

Na Operação 145/2023 (Cultivo de café – Sooretama/ES), os trabalhadores foram contratados com a promessa de receber R\$ 12,00 por saca de café colhida, mas manifestaram insatisfação por se tratar de um valor inferior ao pago no ano anterior, que variava entre R\$ 15,00 e R\$ 18,00. Aqueles que cogitaram retornar à Bahia foram informados de que o retorno dependerá do pagamento integral de adiantamentos feitos para alimentação e da compra da própria passagem, deixando claro que o empregador não se responsabilizaria pelo deslocamento. A recusa em aceitar as condições implicava, na prática, em um impedimento à liberdade de ir e vir, o que reforça o desequilíbrio extremo na relação.

Caso semelhante ocorreu na Operação 409/2023 (Cultivo de café – Silvianópolis/MG), quando um trabalhador se opôs à tentativa do empregador de reduzir o valor da saca de café de R\$25,00 para R\$19,00. Apesar da negociação, o valor final pago ao trabalhador foi de R\$22,00 por saca, dos quais R\$1,00 era repassado ao “gato”, figura intermediária entre empregador e trabalhador, responsável por parte do aliciamento e controle da mão de obra. Esse tipo de arranjo reforça as assimetrias e compromete a autonomia dos trabalhadores na definição dos próprios rendimentos.

Na indústria canavieira, a situação não é diferente. O relatório da Operação 525/2023 (Fabricação de álcool – Inhumas/GO) revela que, em 2021, cortadores de cana organizaram uma greve após a redução do valor pago pelo corte. A resposta da usina foi a dispensa de cerca de 150 trabalhadores, demonstrando a fragilidade da posição dos trabalhadores diante de qualquer tentativa de reivindicação coletiva. Anos depois, em novo episódio na mesma empresa, trabalhadores pararam as atividades por considerarem o valor de R\$0,65 por metro de cana cortada extremamente baixos, especialmente diante da má qualidade da lavoura. Após a paralisação, foram informados de que seriam desligados e instruídos a devolver o material de trabalho no dia seguinte para dar baixa, evidenciando a retaliação imediata diante de qualquer mobilização.

Outro exemplo marcante foi registrado na Operação 167/2013 (Construção de edifícios residenciais de qualquer tipo – Cuiabá/MT), em que trabalhadores migrantes de Sergipe foram surpreendidos com a redução salarial após já estarem empregados. Os valores previamente prometidos — R\$1.886,00 para carpinteiros, pedreiros e armadores, e R\$1.200,00 para ajudantes — foram unilateralmente reduzidos para R\$1.486,00 e R\$1.062,00, respectivamente. A reação dos trabalhadores foi de insatisfação, com parte deles manifestando

desejo de retornar ao estado de origem. No entanto, a empresa recusou-se a custear o retorno e reteve as carteiras de trabalho dos empregados, limitando ainda mais sua liberdade de escolha e mobilidade. O episódio revela, mais uma vez, a ausência de poder de barganha e o grau de vulnerabilidade imposto a esses trabalhadores.

16. O EMPREGADOR

Na OP 617/2023 (Outras obras de engenharia não especificadas anteriormente – Uberlândia/MG) o empregador, ao ser questionado, afirmou que sua intenção ao contratar trabalhadores em condições precárias seria “ajudá-los”, alegando que se tratava de pessoas com dificuldades de inserção no mercado formal e que dificilmente teriam oportunidades em outras empresas. Tal justificativa, embora apresentada como benevolente, evidencia a naturalização da exploração de vulnerabilidades sociais como modelo de gestão da força de trabalho. Mas a maior marca dos empregadores nas ações não foi de defesa, e sim de intimidar as ações fiscais.

Na OP 118/2023 (Cultivo de tomate rasteiro – Reserva/PR), a equipe de fiscalização foi interrompida durante a abordagem aos trabalhadores por um indivíduo não identificado. Ele confrontou a equipe, acusando-a de “perseguição aos produtores”, enquanto gravava a ação com um celular. As imagens foram posteriormente divulgadas em uma rede social (TikTok), acompanhadas de legendas como “começou a perseguição do agro agora” e “o produtor sempre se lasca”. O relatório da operação destacou que, embora o registro audiovisual por parte do empregador seja legítimo, ele não pode ser usado como instrumento de intimidação aos trabalhadores nem como obstáculo à atuação dos fiscais.

Situação semelhante foi registrada na OP 624/2023 (Aluguel de móveis, utensílios e aparelhos de uso doméstico e pessoal – São João da Barra/RJ), em que os auditores relataram forte indício de coação. Ao tentarem colher o depoimento de um trabalhador, este parecia previamente instruído a negar qualquer forma de agressão, limitando-se a declarar que “recebia R\$300,00 semanais”, ao mesmo tempo em que exibia um bolo de notas, numa provável tentativa de reforçar a aparência de regularidade.

Na OP 31/2013 (Produção de carvão vegetal – Rondon do Pará/PA), os auditores fiscais enfrentaram obstáculos similares. A conduta ardilosa do empregador — caracterizada pela omissão ou distorção deliberada de informações — prejudicou o desempenho das funções legais da fiscalização e comprometeu o curso da ação fiscal, limitando o acesso à realidade das condições de trabalho.

A OP 118/2013 (Construção de edifícios – Juiz de Fora/MG) apresenta um caso emblemático do uso de práticas ilícitas para burlar a legislação trabalhista. A fiscalização constatou, por meio de declarações dos próprios trabalhadores e de uma gravação feita durante uma reunião, que parte significativa da remuneração era paga “por fora”, fora da folha de pagamento, com o objetivo de sonegar encargos trabalhistas e previdenciários. A gravação revelou ainda que o proprietário da empreiteira Logos Construções LTDA orientava os trabalhadores a mentirem durante a abordagem da fiscalização, configurando a prática de caixa dois e a obstrução direta da ação fiscal.

17. QUANDO NÃO HÁ REMUNERAÇÃO

Em algumas situações de escravidão moderna, especialmente envolvendo trabalhadores em condição de extrema vulnerabilidade, não há qualquer remuneração em dinheiro. Em 2013, nas operações OP 117 e OP 137 (Produção de carvão vegetal – Natividade/TO), foram

resgatados, respectivamente, 11 e 10 trabalhadores que jamais haviam recebido salários. Em ambos os casos, tratava-se de carvoarias. Em toda a pesquisa, esses foram os únicos episódios de resgate em que um grupo relativamente numeroso de trabalhadores foi encontrado sem remuneração — o que contrasta com a maioria das situações, tanto no meio urbano quanto no rural, em que apenas um trabalhador é resgatado por operação.

No meio urbano, predominam mulheres em vínculos prolongados com a mesma família empregadora, exercendo trabalho doméstico sem registro e sem pagamento, na maioria das vezes. Em 2013 ainda não havia resgate de serviços domésticos. Em 2023, sem qualquer tipo de remuneração, foram encontradas domésticas em seis operações: OP 285 (Santa Maria/RS), OP 434 (Goiás/GO), OP 533 (Bocaiuva/MG), OP 587 (Canoas/RS), OP 646 (Salvador/BA) e OP 666 (Salvador/BA).

No meio rural, os resgatados são majoritariamente homens, contratados informalmente como caseiros ou “faz-tudo” em pequenas propriedades sem atividade econômica formal. Vivem isolados, em condições precárias, com jornadas exaustivas e, muitas vezes, têm histórico de dependência química, como nas OP 48/2013 (Ausência de exploração econômica na propriedade – Governador Valadares/MG), OP 95/2013 (Criação de bovinos para leite – Wenceslau Bráz/PR) e OP 247/2023 (Aluguel de móveis, utensílios e aparelhos de uso doméstico e pessoal – Alvorada/RS).

Na OP 48/2013 (Ausência de exploração econômica na propriedade – Governador Valadares/MG), um trabalhador foi encontrado sob efeito de álcool, com visíveis sinais de desgaste físico — calos, inchaços, deformidades nas mãos — e sem acesso à própria moradia, já que nem possuía a chave do portão da fazenda. Declarou que recebia apenas moradia e alimentação.

Em situação semelhante, na OP 95/2013 (Criação de bovinos para leite – Wenceslau Bráz/PR), um trabalhador cuidava de vacas leiteiras, galinhas e demais atividades do sítio, sem jamais ter recebido salário. A Secretaria de Assistência Social do município o encaminhou para tratamento de dependência química. A OP 247/2023 (Aluguel de móveis, utensílios e aparelhos de uso doméstico e pessoal – Alvorada/RS) revelou um caso em que o empregador retinha parte do benefício do Bolsa Família de um trabalhador dependente químico, para “custear” a alimentação fornecida na fazenda, isto é, além de não receber salário, ele pagava, um exemplo de trabalho com remuneração negativa.

Nestes casos, a relação ultrapassa o vínculo econômico, configurando um regime de dominação social e psicológica, sustentado pela exploração extrema da vulnerabilidade do trabalhador.

18. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

O Brasil dispõe de um conjunto robusto de políticas legais para o enfrentamento da escravidão contemporânea. A principal delas é a política de fiscalização conduzida pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), amplamente reconhecida pela literatura especializada como uma iniciativa essencial e eficaz, mas ainda insuficiente.

O resgate das vítimas está diretamente relacionado ao fato de que elas participam de um mercado, oferecendo sua força de trabalho em condições ilegais e imorais, em muitos dos casos. Trata-se, portanto, de uma inserção no mercado de fatores e embora envolva relações típicas de tais mercados, a escravidão contemporânea raramente é analisada sob uma perspectiva econômica. Isso contribui para a escassez de conhecimento sobre a dinâmica da oferta, da demanda e das formas de remuneração nesses contextos.

Esta pesquisa aplicou uma abordagem econômica a um tema sensível e frequentemente negligenciado sob essa ótica. A escassez de estudos com esse enfoque se explica, em parte,

pelo caráter profundamente violador de direitos humanos que marca essa realidade, o que frequentemente desloca o foco para áreas como o Direito. No entanto, compreender as dimensões econômicas do fenômeno é fundamental para mensurar sua escala, sua inserção no sistema produtivo e os mecanismos que sustentam sua persistência.

O objetivo principal deste estudo foi mostrar que mesmo na presença de remunerações na grande maioria dos casos, ela coexiste com múltiplas formas de violação de direitos. Destacam-se, entre elas, a prevalência da remuneração por produtividade, jornadas exaustivas, condições degradantes de trabalho e a informalidade ou ilegalidade dos mercados em que esses trabalhadores atuam. Essas relações são ainda marcadas por uma lógica de recrutamento baseada em engano e centrada na promessa de boa remuneração, ausência de poder de barganha, e restrições à liberdade, frequentemente sustentadas por mecanismos como a servidão por dívida.

Outra conclusão é que o trabalho escravo moderno ultrapassa os limites do mercado informal. Existem casos documentados em que os trabalhadores possuíam carteira assinada, o que demonstra que a formalização, por si só, não garante a proteção dos direitos trabalhistas. Propõe-se, portanto, compreender esse fenômeno como um sub mercado de trabalho: um segmento marcado por baixa regulação e/ou por sistemática violação das normas existentes, que atravessa tanto a informalidade quanto os espaços formalizados.

Este trabalho contribui para lançar uma nova luz sobre o tema da escravidão contemporânea ao introduzir uma perspectiva econômica ainda pouco explorada e abre caminho para comparações com outros segmentos do mercado de trabalho brasileiro — como o setor informal, o trabalho precário e formas intermediárias de subcontratação. Por fim, cabe destacar algumas limitações deste estudo, em especial o recorte temporal adotado.

REFERÊNCIAS

BALES, Kevin. *Disposable people: New slavery in the global economy, updated with a new preface*. Univ of California Press, 2012.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

_____. Decreto Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.803.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

_____. Decreto nº 11.479, de 6 de abril de 2023. Atualiza a estrutura e as competências da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 66, p. 4, 10 abr. 2023.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. *Atuação da Inspeção do Trabalho no Brasil para a erradicação do trabalho análogo ao de escravo: balanço 2020*. Brasília: SIT, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/areas-de-atuacao/combate-ao-trabalho-escravo-e-analogo-ao-de-escravo>. Acesso em: 5 jun. 2025.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Radar SIT: Sistema de Informações sobre o Trabalho*. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 6 mar. 2025.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 3.484, de 6 de outubro de 2021. *Institui o Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 192, p. 248, 7 jun. 2025.

COSTA, Luciano Rodrigues et al. Nas teias da escravidão: as percepções de trabalhadores resgatados de situações de trabalho escravo no Maranhão. *Estudos Avançados*, v. 37, n. 108, p. 7-30, 2023.

COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do projeto Ação Integrada. *Sociedade e Estado*, v. 35, p. 837-860, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202035030008> Acesso em: 01 mai. 2025.

DUARTE, L. S. E. O.; LORENTZ, Y. C.; PEREIRA, B. D. O. O trabalho escravo na contemporaneidade: os instrumentos legais voltados ao enfrentamento à exploração ilegal de mão de obra no Brasil. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, [S. l.], v. 10, n. 1, 2023. Disponível em: <http://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/1329>. Acesso em: 18 maio. 2025.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência. *Repórter Brasil*, v. 24, n. 06, 2014.

FILGUEIRAS, V. Trabalho análogo ao escravo e o limite da relação de emprego: natureza e disputa na regulação do Estado. In: Org. PRADO, A. A.; GALVÃO, E. M.; e FIGUEIRA, R. R. *A universidade discute a escravidão contemporânea*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GILENO, Carlos Henrique; MEDEIROS, Rodrigo Dantas. Da costa ocidental africana ao Brasil: caminhos da escravidão. *Revista Ci & Trópico, Recife*, v. 43, n. 2, p. 63-81, 2019.

GIRARDI, Eduardo Paulon; SODRÉ, Ronaldo Barros; Wanderley, Lucas de Brito; PLASSAT, Xavier; THÉRY, Neli Aparecida; THÉRY, Hervé; NAGY, André Rodrigues. Estruturas e dinâmicas regionais do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; MOURA, Flávia de Almeida; SUDANO, Suliane (org.). *Trabalho escravo contemporâneo e resistência em tempos de pandemia*. São Luís: EDUFMA, 2022. Cap. 3, p. 70-98. Disponível em: <https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce/uploads/2022/01/Livro.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MARTINS, Afonso; BARBOSA, Edilma; LIRA, João. Fiscalização de casas de farinha em Alagoas e Pernambuco. *Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT*, Brasília, ano 4, p. 233-254, 2018. Disponível em: <https://revistaenit.trabalho.gov.br/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

MARTINS, Andressa Laste; VERONESE, Osmar. Os grupos especiais de fiscalização móvel como política pública eficaz de enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo brasileiro.

MOTA, Rayara Silva da. *Trabalho escravizado contemporâneo: uma análise sobre a exploração do trabalhador rural no Piauí (2017- 2022)*. 2024. 26 f. Artigo (Licenciatura em História) - Universidade Estadual do Piauí, Floriano - PI, 2024.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira; FAGUNDES, Maurício Krepsky. A nova lei de licitações: uma análise de aplicabilidade no combate à escravidão moderna no Brasil. *4º Trabalho Escravo Contemporâneo: Fenômeno Global, Perspectivas Acadêmicas*, p. 255, 2023.

MOURA, Flávia de Almeida. Escravos da precisão: economia familiar e estratégias de sobrevivência de trabalhadores rurais em Codó (MA). *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 5, n. 9/10, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil*. Brasília: OIT, 2011. Disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227533.pdf Acesso em 29 jun. 2025.

PLASSAT, Xavier. Abolida a escravidão? In: CERQUEIRA, Gelba Cavalcante de; FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; COSTA, Célia Maria Leite (orgs.). *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 73–95.

RANGEL, F. *Escravidão contemporânea na América Latina e no Brasil: uma abordagem econômica*. 2020. 86 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

RANGEL, Fernanda Cavalcante; SCHWARZ, Katarina. Are women not enslaved in Brazil? A data-driven analysis of gender dynamics in Brazilian antislavery efforts. *The International Journal of Human Rights*, v. 27, n. 1, p. 117-143, 2023.

ROCHA, Cristiana Costa da. Um “gato” como parente: relações de parentesco, aliciamento e escravização de trabalhadores rurais no tempo presente. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Org.). *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017. Cap. 8.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de. Nem tudo que reluz é ouro: trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 21, e212702, 2024. DOI: 10.18623/rvd.v21.2702. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/rvd.v21.2702>. Acesso em: 19 jun. 2026. Acesso em: 8 jun. 2025.

SOUSA, Jefferson Carlos Carvalho; PALHANO, Jairo Eduardo. Articulação de movimentos sociais frente ao trabalho escravo no Maranhão – o caso Ludovico (Lago do Junco - MA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFAS E GEÓGRAFOS, 9., 2024, Belém. *Anais VIII CGB Geografando para Construir o Brasil*. Belém: AGB, 2024. Disponível em: https://www.cbgb2024.agb.org.br/resources/anais/9/cbgb2024/1727726656_ARQUIVO_69b32fbfda71c148b1d94735c33bec87.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

SUZUKI, Natália Sayuri. *Trabalho escravo contemporâneo: institucionalizações e representações no desenvolvimento da política pública de erradicação*. 2023. 376 f. Tese (Doutorado em

Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

SUZUKI, Natália; CASTELLI, Thiago. Questão de gênero e trabalho escravo: quem são as trabalhadoras escravizadas no Brasil? In FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; MOTA, Murilo Peixoto da (Orgs.). *Escravidão ilegal: migração, gênero e novas tecnologias em debate* Rio de Janeiro: Mauad X, 2022. Cap. 1.

VASCONCELLOS, Iraci Matos. *Escravidão contemporânea no Brasil: ensaios sobre impactos ambientais, mercado de trabalho e enfrentamentos*. 2025. 218 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

VIANNA, Giselle Sakamoto Souza. Saúde, segurança e condições degradantes de trabalho em Mato Grosso (1995–2013). *Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT*, Brasília, ano 5, p. 221–241, 2019. Disponível em: <https://revistaenit.trabalho.gov.br/index.php/RevistaEnit/article/view/153>. Acesso em: 8 jun. 2025.

RANGEL, Fernanda Cavalcante; SCHWARZ, Katarina. Are women not enslaved in Brazil? A data-driven analysis of gender dynamics in Brazilian antislavery efforts. *The International Journal of Human Rights*, v. 27, n. 1, p. 117-143, 2023.

A EXPECTATIVA DA COMPETIÇÃO: PENSAMENTO ECONÔMICO E PRODUTORES TÊXTEIS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

THE EXPECTATION OF COMPETITION: ECONOMIC THOUGHT AND TEXTILE PRODUCERS IN RECENT DECADES

Regina Weber^a

^aProfessora titular do Departamento de História e PPG História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Contato: reginaw@terra.com.br

Resumo

Este artigo pretende mostrar que a condição econômica e cultural de muitos pequenos produtores têxteis, e mesmo médios, não lhes permite uma postura agressiva no competitivo mercado da produção têxtil. Ou seja, eles não correspondem, e provavelmente não teriam como corresponder às propostas de muitos estudos que defendem modernização, inovação e competitividade. Em vários trabalhos de análise econômica se observa a hipótese de que um comportamento empresarial adequado levaria a dado resultado, mesmo quando consideram o caráter concentrador e excludente da competição capitalista. Do ponto de vista dos pequenos produtores, as variáveis em curso podem estar fora de seu controle. O lócus de estudo é o Rio Grande do Sul em torno da década de 1990, reverberando movimentos econômicos e sociais nacionais e internacionais.

Palavras-chave: Indústria têxtil; Competição; Economia; Malharia; Pequena empresa.

Códigos JEL: N66; N76; L67; B25.

Abstract

This article aims to show that the economic and cultural circumstances of many small—and even medium-sized—textile producers do not allow them to adopt an aggressive stance in the competitive textile production market. In other words, they do not meet—and likely could not meet—the proposals put forward by many studies that advocate for modernization, innovation, and competitiveness. Several economic analyses posit the hypothesis that appropriate business behavior would lead to a given outcome, even when they take into account the concentrating and exclusionary nature of capitalist competition. From the perspective of small producers, the variables at play may be beyond their control. The focus of this study is Rio Grande do Sul around the 1990s, reflecting national and international economic and social trends.

Keywords: Textile industry; Competition; Economy; Knitwear; Small business.

JEL Codes: N66; N76; L67; B25.

INTRODUÇÃO

Este estudo aponta os efeitos localizados de um fenômeno amplo, o mercado e a ação do Estado sobre o mesmo, alinhando-se a visões que, sem negar avanços técnicos, questionam o discurso hegemônico sobre o progresso e lembram que “o progresso da própria humanidade implica uma dimensão moral, social e política que não é redutível ao progresso científico e técnico” (Dupas, 2012, p. 70). Se “o movimento da História é necessariamente heterogêneo” (id.), é preciso acompanhar o alcance das transformações econômicas em diferentes contextos. Em termos de recorte do objeto esta pesquisa direciona o olhar para o movimento local, o efeito direto sobre indivíduos e grupos sociais:

A combinação da vastidão documental, articulada em séries cruzadas, com a concentração atenta a um local, é o que permite esta empresa historiográfica. Sua filosofia de trabalho: a perspectiva de que o local pode contribuir efetivamente para corrigir os desvios, deformações e impropriedades das análises globais que se furtaram, pelo menos em algum momento, ao mergulho intensivo em alguma documentação concentrada regionalmente (Barros, 2022, p. 39).

Após um breve retorno ao passado fabril do Rio Grande do Sul, parcialmente modificado pelas transformações no mercado têxtil a partir da década 1960, o artigo se detém nas consequências da abertura de mercado na década de 1990. Este contexto da abertura econômica já foi alvo de inúmeras abordagens, principalmente por parte de economistas e sociólogos e este artigo, ao mesmo tempo em que recupera estas análises, propõe observar as alternativas que se colocavam para os indivíduos enquanto agentes econômicos. Embasado em diferentes fontes, o texto busca mostrar os limites a que estavam sujeitos os agentes fabris, enredados por forças econômicas, ora em processos de falência, ora tentando se inserir num mercado produtivo em mutação.

Em termos de escala, parte dos autores aqui citados operavam com categorias divulgadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Em 2001, por exemplo, a classificação do SEBRAE categorizava como microempresa a que empregava até 19 trabalhadores, como pequena-empresa a composta por 20 até 99 empregados, e, acima destes números, estariam a média e grande empresa (Roos, 2001, p. 35). Atualmente, em decorrência do Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa (MPE), os condicionantes são outros: tipo empresarial; atividade econômica; faturamento no ano-calendário¹. Pelo critério de número de empregados, várias fábricas mencionadas pelas fontes de pesquisa poderiam ser consideradas até microempresas. A dissertação de Roos (2001, p. 4, 71), sobre a malharia retilínea de Caxias do Sul, constatou que mais da metade das malharias eram formadas por até 15 pessoas e 84% correspondiam a pequenas empresas, o que foi denominado “pulverização do mercado”. Estes pequenos empreendimentos podem estar relacionados com tentativas de sobrevivência dos trabalhadores dispensados das empresas têxteis durante a crise do setor no período da abertura econômica (Piccinini et. al., 2006, p. 371).

Mesmo quando em pequeno número, os empregados estão presentes nas diferentes fontes citadas. A defesa de uma confecção que está em processo de falência alega querer evitar “a destruição de um organismo que além de contribuir para a circulação de bens, é empregador e ordenador do trabalho”². Ao divulgar os efeitos da abertura econômica, a imprensa noticia o fechamento de empresas e a redução de empregados no setor têxtil³. Mesmo

1 SEBRAE, Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual: diferenças e características. Disponível em <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/epp-microempresa-mei.19/05/2025>. Acesso em 02/02/2026. As MPEs foram responsáveis, em 2023, por 70% das vagas criadas em empregos formais no país.

2 TJRS/DARQ, Butoky Modas e Confecções Ltda. (A), Butoky Modas e Confecções Ltda (R), Processo 10518156480 / A15700125, 27/05/1986 / 03/09/2006, Falência. Porto Alegre. Fl. 3.

3 Malharias esperam repetir resultados, Zero Hora, n. 9554, 30/10/1991, Região Nordeste, p. 6.

textos que enfatizam a competição destacam a valorização do “funcionário” e as vantagens de mantê-los na empresa (Contador, 2004, p. 85); porém sabemos que a redução do custo da mão-de-obra é um dos expedientes de lucro em sistemas capitalistas e que a mecanização (“capital intensiva”) é uma via para tanto. Em resumo, quando os produtores operam em ramos propensos à concentração de capital podem encolher seu perfil de empregadores.

Considerando que o artigo aponta efeitos contraditórios do desenvolvimento tecnológico, cabe recuperar o momento histórico em que a valorização da inovação foi um dos fatores do avanço da ciência no século XVII, tornando-se uma ideologia consagrada nos próximos séculos. A recorrência do termo “novus” em publicações exprimia “as exigências, inquietações e insatisfações de uma época sensível à insuficiência dos modos tradicionais de formação do homem” (Rossi, 1989, p. 67). Os textos de artesãos e engenheiros do século anterior defendiam uma versão rudimentar daquilo que viria a ser o progresso científico, brandindo a glória de Deus e a utilidade pública. Como reconhece Rossi (1989, p. 68), o advento do capitalismo e da concorrência econômica permitiu que o trabalho técnico fosse justificado por finalidades bem diferentes. Da década de 1940 vem o alerta de Polanyi (2012, p. 39) de que “A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica”, o qual consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo da mudança, pois o mercado tem efeitos destrutivos e a sociedade deve ser protegida. Porém, justamente ao agir para estabilizar as disfunções do sistema, o Estado se distancia de finalidades práticas que interessavam diretamente ao cidadão e, neste processo, os interesses sociais confundem-se com aqueles do sistema de acumulação (Dupas, 2012, p. 94).

1. FABRICANTES, TEARES, LÃ E SINTÉTICOS

No passado riograndense não se desconheciam instrumentos, técnicas e aperfeiçoamentos. Pioneira na produção de tecidos de lã no Brasil e primeira indústria têxtil do Rio Grande do Sul, a empresa Rheingantz e Vater, fundada em 1873 na cidade de Rio Grande, já em 1875 importava máquinas da Europa, diversificando a produção (Vogt, 2003, p. 79). Pelos seus investimentos diretamente no setor primário, a empresa destacou-se como exemplo de organização industrial para a época: “Tanto que foram adquiridos campos e rebanhos, além de terem sido importados reprodutores da Inglaterra. Também se contratou um técnico ovinotecnista inglês, a fim de desenvolver e aperfeiçoar a criação de ovelhas” (Vogt, 2003, p. 80).

As fábricas de Rheingantz estão no cômputo de Singer (1968, p. 183) quando considera que o Rio Grande do Sul esteve nas origens da industrialização do país. O clássico estudo deste economista sobre Porto Alegre e outras cidades industriais reúne interpretações sobre a industrialização do estado como um todo. Seu argumento é que houve um ingresso de produtos importados, já no início do século XX, tais como tecidos de algodão, viaturas, artigos de ferro e aço, adquiridos com divisas decorrentes da participação do Rio Grande do Sul no mercado interno nacional (Singer, 1968, p. 169-170). Para o autor, paulatinamente ocorreu a substituição destes artigos importados por produtos manufaturados localmente.

A política do Encilhamento, no início do regime republicano, buscou uma substituição das importações, aplicando uma tarifa mais protecionista para limitar importados (Singer, 1968, p. 173). É neste momento que ocorre um surto industrial em Porto Alegre. Contudo, a seguinte oportunidade de freio às importações, a Primeira Guerra Mundial, não teria sido aproveitada no Sul, pois produtos oriundos de Rio de Janeiro e São Paulo ocuparam este espaço, favorecidos pela ligação ferroviária entre o Rio Grande do Sul e regiões centrais do país (Singer, 1968, p. 178, 181). Por sua vez, o Sudeste, já no final do século XIX, investiu capitais no ramo do vestuário, com fábricas de tecidos de algodão instaladas em São Paulo por cafeicultores ou com participação destes (Suzigan, 1986, p.146).

Um exemplo do uso de tecnologia na primeira metade de século XX está na indústria têxtil da zona de colonização italiana no Rio Grande do Sul, cuja descrição do maquinário existente em 1937 explicita que a indústria da lã produzia fios e tecidos de diferentes tipos: dezenas de teares, milhares de fusos para fio cardado, penteado e retorcido, máquina de lavagem de lã, estufas, tanques de tinturaria e unidades de acabamento de tecidos (Herédia; Fontana, 2018, p. 105).

A partir dos anos 1960, esta indústria da lã, assim como a do algodão, sofreria uma concorrência agressiva dos fios e tecidos artificiais e, principalmente, sintéticos, produzidos em regime de quase monopólio por grandes empresas do Sudeste desde a década de 1930 (Suzigan, 2000. p. 348.). O clima frio do sul do Brasil preservou apenas parcialmente os produtos de fibra animal, pois logo apareceu a lã sintética. As fábricas de produtos sintéticos concentravam maquinários, capitais e seus fios e tecidos eram vistos como sinal de modernidade (Bonadio, 2005, p. 82). Assim, na conjuntura das décadas de 1960 e 1980, a concorrência capitalista mais agressiva a alguns produtos do Rio Grande do Sul vinha de empresas nacionais ou estrangeiras instaladas no sudeste do país. Em uma entrevista ao jornal Zero Hora, para uma edição especial sobre os anos 1980, Walter Nique, professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, afirmou que o estado brasileiro, seguindo teses de Milton Friedman⁴, reproduziu o modelo imperialista centro-periferia dentro do país, acentuando estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro⁵.

Em novembro de 1982, a Rhodia, a grande produtora de fios sintéticos do país, junto com “fiações expositoras” promovem um evento (Coleção Moda Fio) no Hotel Plaza São Rafael em Porto Alegre, direcionado a tecelagens e malharias, para apresentar as tendências da estação Primavera-Verão 83/84⁶. Entre as fiações parceiras estava o Lanifício Kurashiki, propriedade de imigrantes japoneses, que, na década de 1970, estava instalado em Sapucaia do Sul, produzindo fios de lã a partir da matéria-prima local, e empregando em torno de 400 operários⁷. Em paralelo, Kurashiki comercializava fios sintéticos com uma intensa propaganda em periódico da cidade de Caxias do Sul, onde se localizavam as principais malharias do estado. Desde 1964 o jornal O Pioneiro anunciava um Depósito de Lãs da firma Kurashiki, instalado na cidade; e, em 1965, oferece, para malharia e tricô, lãs que constituem “um produto de esmerada técnica japonesa para a moda brasileira”⁸. No ano seguinte, o Lanifício Kurashiki comunica aos clientes o lançamento de fios para malhas “Cashimilon”, uma fibra 100% acrílica, importada do Japão.⁹

Esta presença de fios e tecidos originados de fibras produzidas por processos especializados e vendidas com propaganda intensiva teve efeitos no mercado regional, sendo a dificuldade de pagamento destas matérias-primas um motivo de falência nos anos 1970 e 1980 (Weber, 2024). Contudo, a última década do século traria impactos ainda maiores.

2. ABERTURA PARA O MUNDO: O ESTADO IMPACTA A SOCIEDADE

Na década de 1990 ocorre uma abertura econômica no Brasil, que afeta vários ramos produtivos, e o fim do Acordo Multifibras, que atingiu diretamente o ramo têxtil. Como pode

4 Nas décadas de 1970 e 1980, as ideias e ações de Friedmann estavam presentes em governos como os de Augusto Pinochet, Ronald Reagan, Margaret Thatcher e George W. Bush (Milton Friedman, vencedor do Prêmio Nobel de Economia, morre aos 94. *Folha Online*, 16/11/2006).

5 Maria Isabel Hammes, Economia, Brasil: estagnado e contraditório, *Zero Hora*, n. 8885, 01/01/1990, Anos 80: A era do domínio (caderno especial), p. 10.

6 Coleção moda fio. Primavera Verão 83/84, *O Pioneiro*, Ano 1982, Ed. 00011B, p. 3.

7 Migrantes japoneses no Brasil. *O Pioneiro*, Ano 1971, Ed. 00036 Especial, p. 2.

8 Recebi atencioso brinde de Kurashiki depósito de lãs, *O Pioneiro*, 15/08/1964, Ed. 00040, p. 8; Lã 2/32 e cintilante para malhas, *O Pioneiro*, Ano 1965, Ed. 00003, p. 12.

9 Lanifício Kurashiki do Brasil S.A [propaganda], *O Pioneiro*, Ed. 00029, 04/06/1966, p. 19; Cashimilon, Fibra Acrílica 100%, *O Pioneiro*, Ano 1966, Ed. 00040, p. 15.

ser visto abaixo, o fim do Acordo Multifibras poderia beneficiar países como o Brasil. Contudo, ele foi substituído, após uma etapa transitória, pelas regras de comércio da Organização Mundial do Comércio, entidade que regula práticas internacionais de comércio, mas defende a liberalização do mesmo, pauta para a qual o Brasil não estava preparado:

As regras especiais a que o setor têxtil foi sujeito com o estabelecimento do Acordo Multifibras (AMF) vigoraram entre os anos 1974-1994. Este acordo previa o estabelecimento de quotas sobre as exportações de países em desenvolvimento, quando elas representassem um grave prejuízo para a indústria nacional do país importador. A partir de 1995 até 2004, passou a vigorar o Acordo de Têxteis e Vestuário (ATV), com o objetivo de eliminar gradativamente este sistema de quotas impostas para os países em desenvolvimento e integrar o comércio de têxteis às regras da OMC. A partir de 2005, então, passou a vigorar a liberalização no comércio mundial do setor têxtil (Celestine, 2007, p.15).

Com o fim das cotas previstas no Acordo de Têxteis e Vestuário, o Brasil passa a ter a oportunidade de comercializar com os países mais avançados. Contudo, passa também a concorrer com outras nações no mercado externo (Celestine, 2007, p.19).

O que é chamado de “abertura econômica” no Brasil, refletiu fatores externos, mas estava no bojo de busca de soluções para problemas internos. Recuperando o quadro histórico, eventos econômicos mundiais da década de 1970, parcialmente relativos ao preço do petróleo, favoreceram que o Brasil entrasse na década de 1980 em recessão; e a dívida externa também contribuiu para que dificultar a inovação pela importação de novas tecnologias (Lancerotti, 2023 p. 3-5). O governo da “Nova República”, que assume em 1985, não consegue estancar a inflação, que se fazia acompanhar do desemprego; além disso, suas ações, de desvalorizar o câmbio e manter protecionismo com barras à entrada a produtos importados, são avaliadas como uma comprovação do atraso tecnológico da indústria brasileira (Lancerotti, 2023, p.7-8).

Só em 1988 apareceram decretos para uma nova política industrial, entre eles o que isentava ou reduzia o imposto de importação de produtos industrializados; porém, é no governo eleito, que assume em 1990, que a liberalização do comércio exterior se efetiva, sem que, por outro lado, o governo Collor tenha conseguido implementar uma política industrial no país (Lancerotti, 2023, p. 9, 12). A conjuntura inflacionária do país arrefeceu durante o Plano Verão do governo Sarney (1989), mas retornou após o fim do congelamento. Neste contexto, é compreensível a avaliação de um comentarista no jornal *O Pellegrino*, de Caxias do Sul: “a abertura do país ao exterior, necessária, não foi inteligente e realizada em tempo de recessão”¹⁰.

A liberalização comercial, que, entre outras medidas, reduziu a tarifa média sobre produtos importados de 32% em 1990 para 11% em 1994, se baseava na hipótese de que a liberalização indiscriminada das importações aumentaria a competitividade da indústria nacional (Emery, 2007, p. 86). O resultado foi dramático: “Grande número de empresas, principalmente as pequenas e as médias, viram suas vendas e seus lucros reduzirem-se de forma drástica com a entrada dos produtos importados” (Keller, 2010, p. 106).

De um modo radical, o Brasil abandonou a política desenvolvimentista e protecionista e adotou o neoliberalismo. Este projeto não pôs o interesse dos produtores brasileiros em primeiro plano, e, em última instância, foi benéfico a outros países (Emery, 2007, p. 182). Muitas empresas da indústria têxtil fecharam nesse período, outras, com recurso de mecanização e reorganização tiveram aumento de produção na década 1990-1999; o efeito correlato foi a redução do número de trabalhadores do setor que chegou a 40% (Emery, 2007, p. 183). A pressão política devido à crise levou a cotas de importação e auxílio à indústria, que efetivamente voltou a crescer, porém o mesmo não se deu com os empregos.

10 Queda de empregos no setor eletroeletrônico para os tigres asiáticos, *Folha de Hoje*, Caxias do Sul. Ano 1993. Ed. 01094, p. 12.

É importante destacar a interpretação do autor: as pequenas indústrias ficaram com o ônus da abertura comercial, e as grandes empresas que sobreviveram foram as beneficiadas nesses movimentos (Emery, 2007, p. 171). A abertura do mercado brasileiro a produtos externos mais baratos tornou a cadeia têxtil deficitária, atingindo principalmente os pequenos produtores; por outro lado, algumas empresas, principalmente pela aquisição de maquinário mais moderno no exterior, conseguiram enfrentar o aumento da competitividade, o que contribuiu para promover a concentração produtiva.

E como estaria o Rio Grande do Sul neste quadro de transformações? Observamos a seguir o que acontecia em empresas de diversos tamanhos e a reação dos poderes públicos e da imprensa, tendo em mente que, em termos numéricos, os estabelecimentos menores eram muito presentes. Por exemplo, ao falar das malharias concentradas na Região Nordeste do estado, o presidente do Sindicato das Indústrias de Fiação, Tecelagem e Malharias desta região estima que existam 420 empresas do setor, “predominando as de médio e pequeno porte”¹¹.

A falência do antigo Lanifício Sehbe em 1990, que veio a ser assumido por funcionários que fundaram a Cooperativa Têxtil de Galópolis (Cotegal), é atribuída à falta de planejamento da política econômica do país, além do clima, pelo seu antigo proprietário, Alfredo Sehbe. No relato, existem dois tipos de importação: a atual, permitida de modo abrupto e sem regras, e uma outra, que poderia ter favorecido a importação de máquinas, mas que não ocorreu:

O país passou muito tempo sem propiciar que os empresários buscassem a modernização de seus parques fabris. O governo criou até barreiras de importação. No governo Collor resolvemos ingressar na tal globalização e que depois veio sendo seguida com maior ênfase pelos governos posteriores. Só que deveríamos ter, com uma pequena antecedência, tido condições iguais, principalmente tecnológicas, para poder competir e isso não aconteceu. O resultado disso foi desastroso. Mas não foi o fator preponderante. Tivemos outras dificuldades internas.

O Brasil abriu as portas para as importações e congelou o câmbio. Isso resultou em uma concorrência desleal. O segmento têxtil no Brasil, depois da globalização, fechou mais de 50% de suas empresas. Com o encerramento das atividades de grandes clientes do lanifício, como as Casas Pernambucanas, por exemplo, perdemos grandes clientes. Nossos fornecimentos institucionais sofreram elevados atrasos de pagamento devido à dívida interna do governo e os invernos de 1997 e 1998, sem frio, que prejudicaram a alta safra. Tudo isso contribuiu para a crise no Lanifício.¹²

Na mesma época, o Lanifício Gianella Ltda também pediu falência. Em entrevista, o antigo proprietário lembra que o grupo, formado por lanifício, fiação e confecção, chegou a ter mil empregados: “Sofremos, primeiro, com o surgimento da tecnologia da fibra sintética. Depois veio o governo Collor e mergulhamos na crise, com a abertura das importações. Fomos obrigados a pedir falência em 1992”.¹³

Em outubro de 1991, o jornal estadual Zero Hora traz uma avaliação de profissionais do ramo têxtil, mais especificamente do setor de malhas, concentrado no nordeste do estado. O presidente do Sindicato das Indústrias de Fiação, Tecelagem e Malharias da Região Nordeste (FITEMASUL) também responsabiliza a política econômica, neste caso, os impostos, pelos prejuízos:

Involuímos em 1990 e 91. As dificuldades começaram em 1990, com as alterações da economia. Fomos atingidos logo de início porque fazemos um produto de uso direto do consumidor, que está com seu salário achatado há dois anos e conseqüentemente perdeu o poder de compra. Por outro lado, houve, nesse período, um aumento de impostos e taxas, que passaram a significar

11 Malharias esperam repetir resultados, *Zero Hora*, n. 9554, 30/10/1991, Região Nordeste, p. 6.

12 Cooperativa, mais Motivos do lanifício falir, *Caxias Notícias*, Ano 1999, Ed. 00071, p. 15.

13 Entrevista antigo dono lanifício, *O Pioneiro*, Ano 2000, Ed. 07790, p.40.

entre 45 e 47% do preço final de venda do produto. Antes do governo Collor, estavam ao redor de 38 a 40%”, diz.¹⁴

Em 1993, o mesmo dirigente sindical leva uma carta ao ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, denunciando “dumping” no setor, pois artigos têxteis estão sendo importados dos chamados “tigres asiáticos”, a preços inferiores aos praticados no Brasil¹⁵. A dissertação de Denise Bordin Roos confirma que “produtos em malharia retilínea oriundos da Ásia entravam no país com preços abaixo dos valores praticados no mercado internacional”, e foi apenas a partir de 1998 que o governo brasileiro passou a tributar os produtos asiáticos com base nos preços do mercado internacional, o que favoreceria a recuperação e crescimento da malharia gaúcha (Roos, 2001, p. 54).

Em nível nacional houve vários movimentos dos representantes têxteis em função da proteção do setor. Uma destas ações foi a Carta de Brasília quando, em 1995, empresários e trabalhadores do setor, além de políticos de vários estados, lotaram o auditório do Senado, para pedir ao governo medidas de proteção contra os produtos têxteis importados da Ásia, Coréia e China com o slogan “Corta essa, Brasil não importe falência e desemprego para o setor têxtil nacional”.¹⁶

Fabricantes gaúchos, principalmente da região de Caxias do Sul, reagiram aos efeitos das medidas governamentais. Em 1996, O Deputado Wilson Cignachi (PMDB) mencionou, além do desemprego:

a crise na agricultura, nos setores calçadistas, têxtil, das micro e pequenas empresas, a defasagem cambial com as importações superando as exportações, e o déficit público como “problemas gravíssimos e que não podem continuar, pois é necessário que se tome alguma medida e urgentemente” [...]

O deputado entende que deve ser proibida a importação desenfreada, que os juros devem ser menores e que deve haver estímulos fiscais e creditícios para estimular a produção, tanto para o mercado interno como para a exportação.¹⁷

A Universidade de Caxias do Sul implantou o curso de graduação de Tecnologia em Moda e Estilo em 1992 para capacitar o setor de confecção a “competir no mercado internacional, pois as empresas estarão falando a mesma linguagem do mercado global” (Ross, 2001, p. 47-48). E, no final da década, em 1998, criou “um curso de especialização em moda para qualificação de docentes e para profissionais da comunidade atuantes em moda”.¹⁸

Vejamos algumas estratégias vivenciadas por produtores, através da reportagem “Malharias gaúchas jogam com qualidade e estilo”, de 1991, que entrevistou cinco fabricantes de perfis diferentes. As malharias instaladas há mais tempo e que haviam comprado equipamentos mais sofisticados (“tear eletrônico da Alemanha”) ficaram com contas a pagar, mas com máquinas que produzem a menor custo. Duas são as iniciativas mais citadas para driblar a crise. A primeira é referida pelos termos “criatividade” ou “produto diferenciado”, que pode ser um contato mais estreito com o cliente (revendedor), o uso de fio importado (italiano) ou a mistura de fios coloridos. A segunda, e provavelmente mais eficiente, mas não acessível a todos fabricantes, é direcionar para um público de maior poder aquisitivo, como vemos na reportagem com dois proprietários:

O diretor da malharia Stumpf, de Caxias do Sul, Aldenir Stumpf, revela que, enquanto os

14 Malharias esperam repetir resultados, *Zero Hora*, n. 9554, 30/10/1991, Região Nordeste, p. 6.

15 Dumping no setor têxtil advindo dos Tigres Asiáticos, *Folha de Hoje*, Caxias do Sul, Ano 1993, Ed. 01195, p. 21. Sobre a relação entre os fabricantes e o sindicato, ver Roos (2001, p. 41, 89).

16 Têxteis criam Carta de Brasília, proteção econômica, *O Pioneiro*, Ano 1995, Ed. 06138, p. 65.

17 *O Peregrino/ Pellegrino*, Ano 1996, Ed. 00128, p.11

18 Novo curso com base nas necessidades do mercado, *Gazeta de Caxias*, Ano 1998, Ed. 00206, p. 6.

concorrentes procuram fazer um produto mais barato, sua empresa busca uma produção de alto nível, destinada à classe A, onde os afortunados consumidores não são atingidos pela crise.

O mesmo está fazendo a Katalu Malhas, também de Caxias. A proprietária Angela Vanin Lazzaretti diz que ser diferente é oferecer um produto caro. “O consumidor compra porque tem dinheiro, porque gosta, e não porque precisa de um agasalho”, pondera.¹⁹

Antecipando o tema do último tópico, que demonstra os limites das opções dos pequenos fabricantes, pontua-se que mesmo algo que parece simples, como uso de fios coloridos, dependia da posição do agente na cadeia têxtil. Uma proprietária de uma pequena malharia familiar conta que “Até uma época vinha um caminhão, cheio de fios. Nós entrava e lá e escolhia as cores que a gente queria. Era muito prático. [...] E agora assim a gente tem que comprar a caixa fechada. Às vezes tem cores que tu nem ocupa mais”.²⁰ O fornecedor determina o modo mais lucrativo de venda da matéria-prima, o que acaba limitando a opção de cores pela fabricante.

Como vimos, algumas empresas conseguiram adequar-se à situação e reagir através da aquisição de equipamentos importados²¹, aumento da qualidade do produto, decréscimo do custo (em parte decorrente da mecanização), fios adequados ao clima quente (primavera-verão). Por sua vez, a possibilidade de adquirir teares eletrônicos da Alemanha, Itália, Japão, Taiwan, levou ao fechamento das fábricas nacionais destes equipamentos (Roos, 2001, p. 53). Em síntese, algumas empresas estavam em condições de importar novos elementos do ciclo produtivo, e estes casos, no Sul ou no Sudeste, influenciaram as interpretações acadêmicas comentadas no próximo tópico.

3. A LEITURA ACADÊMICA

Além de políticos, dirigentes sindicais e imprensa, a situação nacional e internacional provocou reflexões acadêmicas em todo o país, materializadas em artigos, dissertações e teses. Em geral, as abordagens se voltavam para questões amplas, como a estrutura econômica do país e o papel do Estado. Quando tratavam especificamente da questão têxtil, o recorte eram os setores fabris de maior envergadura.

Roberto Calazans, pós-graduando em Economia e professor universitário, escreveu uma série de artigos sequenciais no jornal *O Pioneiro*, de Caxias do Sul. Num deles, em meio aos efeitos do Plano Collor em 1990, defende reformas estruturais (política, industrial, urbana agrária).²² Em outro, questiona “a mídia eletrônica em geral, os empresários e políticos” por exercitarem “seus discursos acerca da falsa questão: liberalismo versus estatismo”, o que seria uma postura ideológica que desviaria “dos reais problemas nacionais”.²³

A preocupação com a competição se tornou onipresente e aparece mesmo em autores concentrados nas Médias e Pequenas Empresas (MPEs). Em sua dissertação de mestrado em economia, Luiz Antônio da Silva estudou empresas de indústria, comércio e serviços em uma cidade de Goiás, quando já havia decorrido uma década de existência de um mercado aberto, e concluiu que era necessário adaptar-se à “acirrada concorrência”, com competitividade, investimento e constante performance:

19 Malharias gaúchas jogam com qualidade e estilo, *Zero Hora*, n. 9554, 30/10/1991, p. 20.

20 SS, entrevista em 15/10/2020, Ijuí/RS.

21 “A Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul informou a prorrogação do prazo de isenção do ICMS para a importação de máquinas e implementos sem similar no mercado nacional até o final do ano 1994” (Isenção de impostos, *Folha de Hoje*, Ano 1994. Ed. 01362, p. 24).

22 R. Calazans, A economia do senso comum, *O Pioneiro*, 24.07.1990, Ed. 04584, p. 2.

23 R. Calazans, A Política Industrial e o longo prazo III, *O Pioneiro*, Caxias do Sul, 17/08/1990, Ed. 04605, p. 2.

Na era globalizada, a acirrada concorrência exige um tremendo esforço das empresas no sentido de superar-se, tal a magnitude das exigências impostas pelo mercado. Conceitos como missão, decisão, planejamento e estratégia passam a ser atributos exigidos no dia-a-dia. A forma para melhorar a competitividade é através de investimentos em todos os setores para recuperar e melhorar a performance empresarial, o que nem sempre é possível, mesmo com consciência da necessidade, principalmente por parte das MPEs (Silva, 2001, p. 21).

Esta visão de que “nem sempre é possível” é mais rara entre os analistas, como se o discurso acadêmico tivesse sido igualmente impactado pelos acontecimentos e reagiu alimentando expectativas teóricas sobre o adequado caminho para o sucesso empresarial. O potencial para a competição aparece em pesquisas acadêmicas como um parâmetro para avaliar as empresas fabris. Por exemplo, em um estudo dos efeitos do aumento acentuado das importações de produtos têxteis e de vestuário, principalmente a partir de 1994/1995, entre pequenas e médias empresas de Santa Catarina, Hoyêdo Nunes Lins classifica estas empresas em três grupos principais de “trajetórias competitivas”: 1) um grupo majoritário (39%) escassamente competitivo, em situação frágil; 2) um terço em situação positiva, que investiu na modernização tecnológica e organizacional; e 3) um grupo intermediário (Lins, 2000). Na sequência são analisados outros aspectos da competitividade e da produtividade relativa ao setor têxtil.

Já em 1993, o Ministério da Ciência e Tecnologia, através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), promoveu um Estudo sobre a Competitividade da Indústria Brasileira coordenado pelo Instituto de Economia da Unicamp, Instituto de Economia Industrial da UFRJ, Fundação Dom Cabral e Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). A análise da competitividade da indústria têxtil ficou a cargo de Odair Lopes Garcia (Departamento de Economia da UFRN). O texto foca em dados gerais, distinguindo alguns setores, como o algodoeiro. A *best practice* internacional serve de parâmetro para apontar a defasagem tecnológica da indústria têxtil nacional: transporte manual de matérias-primas e produtos; pouca incidência de misturadores automáticos de fibras; produção média por carda de 16 kg/h (as cardas mais modernas produzem até 65,6 kg/h); filatórios, teares e maquinários complementares desatualizados; inspeção visual ao invés de uso de dispositivos microeletrônicos (Garcia, 1993, p. 6). O foco da análise tende a direcionar-se para os maiores produtores, os mais capazes a fazer frente à importação de produtos similares, desde que superassem a carência tecnológica, pois “as grandes empresas têxteis brasileiras, que geralmente fazem parte de grandes grupos econômicos, não encontram muitos obstáculos para se expandir no mercado interno e externo” (Garcia, 1993, p. 8). Num ponto o relatório expressa opinião similar a fabricantes e representantes públicos: “A complexidade e abrangência do sistema tributário concorre para a redução da competitividade da indústria, particularmente os que incidem em cascata sobre a produção” (Garcia, 1993, p. 87).

A dissertação na área de engenharia de Carlos Alberto Contador também se propõe a avaliar “competitividade”, neste caso de empresas têxteis do polo industrial de Americana que formam um cluster, um “conjunto de empresas que formam um todo integrado para competir com empresas fora do cluster ou com outro cluster” (Contador, 2004, p. 18). O acirramento da competição internacional e a “crescente desgravação tarifária” são dadas como inelutáveis pelo autor, mobilizado pela história recente da região que, sendo o principal polo produtor de tecidos sintéticos e artificiais do país, sofreu a concorrência dos tecidos asiáticos a partir de 1990 (Contador, 2004, p. 11). A solução proposta transforma a produção fabril num contínuo pugilato:

Arma da competição é um conjunto específico e delimitado de técnicas, ferramentas, ações, procedimentos e métodos, adotado por uma empresa, que contribui para um dado fim, ou seja, conjunto de causas que concorrem para a conquista e sustentação de vantagem competitiva num dado campo da competição (Contador, 2004, p. 37).

Paulo Keller, em sua tese de sociologia defendida em 2004 na UFRJ, observa que o início do novo milênio é um período de expansão para o setor têxtil brasileiro, decorrente de estratégias mais “ofensivas”, maior produtividade, superávit na balança comercial do setor, novas parcerias com as agências estatais e combate ao comércio desleal. O autor pontua que esta expansão também ocorreu porque os setores têxtil e de confecção brasileiros fizeram “duramente seu ‘dever de casa’”, qual seja: “seu ajuste estrutural ao novo cenário competitivo (basicamente, modernização do parque industrial e implementação de políticas de redução de pessoal empregado) garantindo maior produtividade” (2010, p. 126).

A Dissertação de Nilzeth Neres Gusmão em Engenharia de Produção, igualmente é sobre a indústria têxtil do estado de São Paulo, mas com foco nas pequenas e médias empresas, e, especificamente, sobre a aplicação de princípios de qualidade na cadeia têxtil (tecelagem, beneficiamento e confecção). Ao constatar que existe uma conscientização para a qualidade de produtos e serviços, mas que esta não se dá de modo estruturado, Gusmão (2008, p. 105) reconhece que talvez falte incentivo e tempo hábil para estas empresas, contudo insiste que falta uma “filosofia organizacional voltada para a qualidade por parte das empresas pesquisadas”. Sobre o maquinário, a autora repete a constatação de que máquinas devem ser eliminadas com frequência:

Em relação ao tempo de uso da mesma tecnologia, a maioria das respostas apontam para prazos de 5 a 15 anos de uso e apenas uma das empresas tem intenção de substituir algumas máquinas por outras com maior capacidade de produção, o que caracteriza pouca ou nenhuma mudança tecnológica no setor. Tecnologia ultrapassada pode ativar ou destruir competências numa fábrica [...]. Isso sugere um risco que as pequenas e médias empresas correm, de se tornarem ultrapassadas em seus processos e sofrerem concorrência predatória de empresas de maior porte que atuem no setor com tecnologias mais modernas (Gusmão, 2008, p. 96).

Um Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, de 2016, questiona as resistências à internacionalização das empresas brasileiras, amparado na “tendência” da economia globalizada: “Em setores muito competitivos internacionalmente, empresas que não investem no mercado exterior, acabam sendo ‘engolidas’ pelas multinacionais e, posteriormente, sendo compradas por estas” (Faria, 2016, p. 42).

Um estudo para a década de 1990 no Rio Grande do Sul, feito por economistas docentes da PUCRS (Scherer; Campos, 1996, p. 205), caracteriza a cadeia têxtil-vestuário, no competitivo cenário da década, como portadora de “sérias deficiências”: não há internalização de todas as atividades do complexo têxtil, por exemplo, a fabricação de fibras têxteis sintéticas e artificiais é pouco expressiva e, em decorrência, fiações e tecelagens processam principalmente fibras adquiridas; nas malharias predominam as retilíneas pesadas, confecção menos diversificada; empresas de menor porte. Os autores reconhecem que o clima é responsável pelo uso da fibra de lã, diferenciando o Rio Grande do Sul do país como um todo, onde o algodão predomina no vestuário, mas apontam que a lã está perdendo importância desde a década 1980 (Scherer; Campos, 1996, p. 191-192).

A dissertação de Roos também se ocupa da competitividade, com foco no setor industrial de malharia retilínea de Caxias do Sul e, mais especificamente, observando sua relação com o modelo teórico do “distrito industrial” desenvolvido na Europa do Arco Alpino (Roos, 2011, p. 7, 13): “A cooperação entre as empresas que integram o distrito industrial é uma forma de assegurar a sua sobrevivência no cenário econômico globalizado, garantindo à sociedade a um desenvolvimento sustentável” (Roos, 2011, p. 14). Contudo, na prática, a autora constata que na indústria de malharia retilínea de Caxias do Sul existem apenas algumas formas de cooperação, havendo potencial para uma maior troca de conhecimento (Roos, 2011, p. 92).

O estudo de Piccinini et al. investigou inovações sócio-organizacionais, além das

tecnológicas, no setor têxtil-vestuário do Rio Grande do Sul neste século. Através da flexibilização da força de trabalho, meio de alcançar maiores níveis de competitividade, algumas atividades foram terceirizadas ou passaram a contratos temporários; outras unidades adotaram a subcontratação com utilização do trabalho a domicílio, o que ocasionou evasão de impostos e de encargos sociais, além de precarização das condições de trabalho (Piccinini et al., 2006, p. 358, 362). Justamente porque “com a difusão da microeletrônica, as empresas necessitam habilidades mais complexas de seus trabalhadores” os autores entendem que falta investimento em capacitação da mão-de-obra (Piccinini et al., 2006, p. 368, 371).

A partir deste ponto questiona-se algumas ideias acima expostas. A defesa da competitividade é plausível, mas, se uma competição acirrada leva à concentração, isso significa que a solução proposta também irá eliminar produtores do ramo. Estamos falando da fabricação de um produto básico, egresso da produção doméstica. Parte da sofisticação tecnológica da indústria têxtil está associada ao surgimento de fibras derivadas de petróleo, resistente ao manejo, à luz e à água (tecidos impermeáveis), méritos cuja contrapartida são a carência de sintonia com a pele humana e com o ambiente.

Como vimos, fibras acrílicas estavam sendo introduzidas no seio das malharias gaúchas desde os anos 1960. E, justamente para evitar a importação dos “tecidos técnicos”, um industrialista local, Kalil Sehbe, defendia o aprimoramento tecnológico um pouco antes dos primeiros decretos da abertura econômica.²⁴ Uma das empresas da família deste fabricante irá falir na década seguinte em função das mudanças cambiais do país. Usar fibras sintéticas passa a ser considerado uma modernidade positiva inquestionável e práticas culturais antigas, como o uso da lã no Rio Grande do Sul, parecem ultrapassadas. Keller (2010, p. 106), falando do Brasil como um todo nos anos 1990, considerou significativa a importação de poliéster, náilon e acrílico, pois desviava de um certo monopólio de empresas do setor químico no Brasil que dominavam o mercado e praticavam preços bem acima do mercado internacional.²⁵ O aumento do consumo de confecções sintéticas e a baixa do consumo da lã, a par de seus benefícios ou desvantagens efetivas, não podem ser dissociados das malícias do mercado, entre as quais a manipulação das tendências de consumo (Bonadio, 2005).

Na citação de Gusmão temos relato de empresários que não pretendiam substituir máquinas. A autora aponta que esta atitude é um risco, porém, como veremos abaixo, a aquisição de uma máquina também pode ser arriscada para um pequeno produtor. Ademais, se a tecnologia se altera com muita rapidez, como garantir o tempo de uso da máquina nova? As máquinas antigas continuavam em operação e pode-se cogitar que há resistência cultural a se desfazer de um bem ainda produtivo.

Este raciocínio, de que máquinas devem ser trocadas continuamente, contaminou até o representante sindical do FITEMASUL. Em entrevista para a imprensa, ele conta que entre os anos 1987 e 1989 ocorreu um processo de modernização que permitiu a importação de máquinas sofisticadas, tanto por grandes como por pequenas empresas: “Mas, de 1990 para cá, com a redução das vendas, ‘a modernização ficou para segundo plano’”.²⁶ Entre o lá e o cá se passaram poucos anos.

Grandes empresas, assim como grandes soluções, estão na base da sugestão de internacionalização proposta por Faria (2016, p. 50), que cita empresas brasileiras que estão operando (comércio) no exterior com um “modelo de negócio destinado às classes A e B, produtos de maior qualidade e formato de lojas menores”. Algumas empresas, principalmente do Sudeste, passaram a desenvolver suas coleções de moda, em vestuário de malha retilínea, diretamente na Ásia (Roos, 2001, p. 53).

Do ponto de vista de malharias de menor porte, a própria exportação poderia não ser

24 *O Peregrino/ Pellegrino*, Ano 1987, Ed. 00002, p. 10.

25 O autor também informa que houve importação de matérias-primas da cadeia produtiva do algodão, causando decréscimo na produção do algodão nacional no início dos anos 1990 (Keller, 2010, p. 106).

26 Malharias esperam repetir resultados, *Zero Hora*, n. 9554, 30/10/1991, Região Nordeste, p. 6.

uma contrapartida ao mercado interno pouco aquecido: “As malharias são, em sua maioria, pequenas e, assim, não têm poder de barganha junto aos compradores. Além disso, para que se tornassem competitivas no mercado internacional, seria preciso que os custos internos fossem menores”.²⁷ O próprio Mercosul não foi visto como uma alternativa, pois na Argentina haveria malharias com maquinário mais atualizado, pois “naquele país, as taxas e impostos são menores”.²⁸ O Mercado Comum do Sul surgiu em 1991, estabelecendo “A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias”.²⁹

É a *best practice* que garante a permanência e o sucesso da empresa? Vejamos o exemplo da empresa Renner, considerada por Faria (2016, p. 50) como um processo de internacionalização bem-sucedido. Tendo surgido na segunda década do século XX no Rio Grande do Sul, torna-se Lojas Renner S/A em 1965, e em 1998 o controle acionário é transferido para J. C. Penney, uma das principais redes de lojas de departamentos dos Estados Unidos. Em 2005, todas suas ações são colocadas na bolsa B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), tornando-se uma Corporação. Nestas mutações mais recentes, que introduziram gestões internacionais, o nome Renner e a memória histórica da empresa são mantidos, pois elementos simbólicos também são negociáveis, mas não é mais a mesma empresa.³⁰

4. FALÊNCIA E RESISTÊNCIA

Neste tópico, vamos nos aproximar do cotidiano de pequenos produtores para observar seus movimentos em uma situação econômica pouco confortável. As fontes para tanto são depoimentos e processos de falência, cotejadas com reportagens e produções acadêmicas.

Destacando a situação inflacionária do ano de 1991, uma pequena nota na imprensa divulga que a indústria têxtil vai reajustar os preços com deflação, pois aplicará aos preços apenas 75% da inflação do mês anterior.³¹ Já na reportagem “Pequena confecção diversifica para vencer recessão” a narrativa traz outras circunstâncias: 1) a perda de espaço para a confecção ante a roupa “pronta”; 2) o poder dos fornecedores de matéria-prima (tecidos) em estabelecer os termos do negócio; 3) as estratégias para continuar em atividade, com fabricantes desdobrando-se em comerciantes ou, 4) por fim, deixando de ser fabricantes:

Exaustos com os constantes aumentos no preço dos tecidos e os prazos de pagamento cada vez mais encolhidos, os proprietários ainda são surpreendidos com os preços de peças prontas à disposição no mercado. “Enquanto o metro de tecido é adquirido por Cr\$2.300,00, uma bermuda pronta é vendida por Cr\$2.500,00”, reclama Sócrates Hagi Frantzeski. Dono da Brasil Boreal, ele decidiu mudar a estratégia [...] vender os produtos no local da fábrica e acabar [com] a entrega para outras lojas. [...] Há mais de um ano a empresa opera com ociosidade e, dos 25 funcionários anteriores, sobraram apenas seis.

Omar Ballestrin Outeiral, [...] há quatro anos administrando a confecção de jeans, optou pela venda direta ao consumidor. [...] E decidiu: vai largar a confecção e ficar só com revenda de jeans, na mesma loja da Azenha.

Muito pequena em comparação às outras, a Camélia - Indústria e Comércio de Confecções, instalada no Passo d’Areia, cancelou as linhas de cama, mesa e banho com bordados, e lançou um mostruário de artigos de verão, principalmente em malha e viscose. São apenas dois

27 Malharias esperam repetir resultados, *Zero Hora*, n. 9554, 30/10/1991, Região Nordeste, p. 6.

28 Id.

29 MERCOSUL. Mercado Comum do Sul, disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos/tratados-protocolos-e-acordos>, acesso em 02/02/2016.

30 LOJAS RENNEN S. A. Nosso ecossistema, 2024.

31 *Zero Hora*, n. 9508, 14/09/1991, p. 20. Sobre o fim do congelamento ver *Zero Hora*, n. 8899, 15/01/1990, p. 21.

sócios, que distribuem a mercadoria para sacoleiras e associações de empregados de empresas da capital. A dupla trabalha com encomendas e alguma coisa para pronta entrega. “Não conseguimos fazer estoque”, explica Rosângela Brandalero, acrescentando que o lucro, “é mínimo”. Os fornecedores cobram praticamente à vista e a margem da empresa hoje está em 20%, registrando o pior ano na vida da confecção”.³²

Processos de falência são fontes que podem revelar com muitos detalhes o cotidiano de empresas, algumas das quais acumulam funções de fábrica e comércio. Os argumentos da parte Ré (falência solicitada por credor, autofalência ou concordata)³³ sempre vão afirmar boas práticas, afastando-se de julgamentos sobre condução falimentar dos negócios, que seria crime, o que não retira o caráter de verossimilhança do relato. Já a lista de bens arrolados são dados bem objetivos, pois sujeita a perícia. Há muitos motivos pelos quais se incorre em falência, e aqueles representados pelas variáveis macroeconômicas podem ser descritos como “externos”: juros, crédito, inflação, crescimento econômico, abertura de novas empresas, política fiscal e carga tributária, câmbio (Mário, 2005, p. 46). Ou seja, mesmo em situações que não são de choque econômico, existem fatores de vulnerabilidade econômica.

Avançando nos anos 1990, a falta de modernização por capacitação tecnológica seria o problema das indústrias têxteis locais? Maquinário diversificado costuma estar entre bens usados para quitar dívidas. Em agosto de 1994, a Brandt Indústria do Vestuário, em dívida com vários credores, abre concordata. No decurso do processo, os bens da empresa são arrolados, com destaque para máquinas: costura reta Singer, Union, máquinas de *overlock* marcas Crawn e Phoner, e costura simples Singer e Elgin.³⁴ Ante a solicitação de execução dos bens da empresa por parte de um dos credores, o banco Banrisul, a credora declara que esta execução a impediria de produzir, provocando sua falência e gerando mais de uma dezena de desempregos.

Na solicitação de autofalência da Bem Me Quer Indústria e Comércio de Confecções e Bordados Ltda., em novembro de 1993, a “violenta redução de suas vendas”³⁵ alegada pelos dois sócios pode ser corroborada comparando o ano de 1992 com o de 1991. Entre os credores estão os fornecedores Central de Aviamentos e Botões (P. Alegre); Eberle S/A (Div. de Componentes Metálicos, Caxias do Sul); Com. e Ind. de Malhas Menegotti (Jaraguá-SC); Caixa Econômica Federal Canoas/RS (empréstimo). Contudo, a dívida maior é com Encargos sociais/fiscais (I. Renda, Contribuição Social, PIS, Cofins, ICMS). Como a firma não adotava escrituração contábil, o síndico recomenda inquérito judicial. Entretanto, a avaliação final sopesa dois fatores: “não se está diante de delitos falimentares graves” e a “instabilidade econômica que assolava o país”.

Em um intervalo de três meses, uma empresa paulista processa dois revendedores gaúchos. No processo de setembro de 1998, a Cia. Fiação e Tecidos Guaratinguetá protesta títulos com vencimentos em 1996 devidos por um comerciante da cidade de Santa Cruz do Sul, que adquiriu cobertores da Companhia. Mostrando envergadura, a autora anexou seus estatutos no processo, indicando sua fundação no início do século (1914).³⁶ Também substabelece um advogado local com sede na capital do estado. Em contraste, o réu alega que pediu registro de microempresa em 1991, que vende “de porta em porta”, sem que tenha loja em ponto fixo para o seu comércio, tendo como sede a própria residência”. O advogado do Réu alega “contingência e situação de toda a nossa ordem econômica e financeira”. O réu oferece um imóvel em cidade próxima, o que não é aceito pela empresa de Guaratinguetá.

32 Pequena confecção diversifica para vencer recessão, *Zero Hora*, n. 9531, 07/10/1991, p. 25.

33 Nos processos citados, mantém-se a nomenclatura jurídica: A= Autor/a, R= Ré, Réu.

34 TJRS/DARQ, Banrisul (A), Brandt Indústria do Vestuário Ltda (R), Cachoeira do Sul. 05/09/1994, F. 3, 11. As informações subseqüentes estão nas folhas 17-18, 4-5 e 56 do processo.

35 TJRS/DARQ, Massa falida de Bem me Quer Ind. Com. de Confecções e Bordados Ltda, Canoas, 1993.

36 TJRS/DARQ, Cia Fiação e Tecidos Guaratinguetá, Processo 47805, Santa Cruz do Sul, 09/09/1998. As informações mencionadas a seguir estão nas folhas 28, 29, 35, 92 e 109.

Dificuldades posteriores, inclusive de localização do falido, levam à extinção do processo em novembro de 2000. No processo seguinte³⁷, a mesma Cia. de Tecidos pede a falência de M. das G. Ismail e Cia Ltda, da cidade de Caçapava do Sul, por dívidas contraídas no ano anterior (1997), basicamente pela compra de cobertores.

O que estes dois casos revelam é que fabricantes do Sudeste tinham acesso ao mercado de produtos têxteis do sul do país e estavam em condições de cobrar judicialmente por mercadorias que não necessariamente eram de alto valor. Esta prevalência de empresas do Sudeste entre os credores em falências de riograndenses já existia também nos anos 1960-1990 (Weber, 2024).

Industriais gaúchos também processavam empresas do Rio Grande do Sul que haviam adquirido mercadorias sem o devido pagamento. Estes devedores são comerciantes, o que está explícito na razão social, e são pequenos, porque o montante da dívida não é expressivo. Uma indústria de vestuário de Erechim pede a falência de M. A. D., da cidade de Iraí, por esta não ter pago por produtos como calças e *over shirts*. Como a ré paga o débito o processo é encerrado.³⁸ No ano seguinte, o mesmo fabricante de Erechim pede a falência de um comércio de confecções da cidade de Canoas por dívidas de mercadorias de vestuário (calças masculinas e femininas, saias, camisas, vestidos e bermudas).³⁹ Em seu depoimento, o representante da falida (Lappely) alinha como causas da falência dívidas de clientes, falta de trabalho e dois assaltos. Não foram encontrados bens da empresa para custear as dívidas e o processo foi encerrado. As “dívidas de clientes” e “falta de trabalho” podem ser sinais de um mercado local pouco dinâmico: os clientes são poucos e quando compram não pagam.

Estas falências de comerciantes ou pequenos fabricantes podem não ter relação direta com um mercado agressivo e serem devida a outros fatores. Um processo entre dois comerciantes, entretanto, indica a presença de importados têxteis no estado⁴⁰, pois P. N. S/A Tecidos que importava e exportava vários produtos (tecidos, roupas, madeira, aço, ferragens, borracha, rações, produtos agropecuários, produtos elétricos) cobra dívida de J. R. F. L. e Cia. Ltda. As mercadorias adquiridas pelo devedor eram produtos de algodão, poliéster e poliamida e foram quitadas, com correção monetária e juros.

Vejam os mecanismos de sobrevivência de produtores têxteis que, não tendo falido, também não abandonaram a função quando houve estreitamento de vendas. Os relatos indicam que a persistência num modelo produtivo, mesmo em condições adversas, pode ser atribuída a questões culturais, tais como não se desfazer de um equipamento que foi pago com economias; noções práticas de conduzir o negócio que existe há vários anos por empenho da pessoa e mesmo de sua família de orientação. Outros fatores também não devem ser ignorados:

Uma parcela dessas empresas, mesmo estando ultrapassada tecnologicamente, ainda consegue se sustentar no mercado em parte, porque não têm determinados custos dos quais consegue se livrar pelo tempo de permanência no mercado, por não incorrer em certos encargos de mão de obra, podendo até ser por se encontrar nas condições de informalidade e ficando desonerada de muitos encargos fiscais e trabalhistas (Silva, 2001, p.28).

A manutenção de máquinas por mais de uma década, situação “ultrapassada tecnologicamente”, podia ser uma alternativa possível e a aquisição de máquinas nem sempre garantia uma posição competitiva no mercado. Uma experiência, colhida em entrevista,

37 TJRS/DARQ, Cia Fiação e Tecidos Guaratinguetá (A), Maria das Graças Ismail e Cia LTDA (R). Processo 9510 - F9001998019350, Caçapava do Sul. 22/12/1998. p. 20.

38 TJRS/DARQ, J R Meneguzzo Industria do Vestuario LTDA (A), Maria Ana Dazzi (R). Processo F9001995344746, 1996

39 TJRS/DARQ, JR Meneguzzo Ind. do Vestuário LTDA (Erechim), processa em falência Lappely Comércio de Confecções LTDA (Canoas). Processo 08197004115 / F9001990550085. Canoas, 06/02/1997.

40 TJRS/DARQ, Plínio Nardi SA Tecidos (Autor, Porto Alegre), José Roberto F. Lopes e Cia LTDA (Réu, Porto Alegre), Processo 5442. Caçapava do Sul. 30/01/1997.

aponta que atitudes corretas de modernizar o maquinário podem ser solapadas por fatores como clima e concorrência de produtos importados. A. L. instalou-se em 1986, em Lageado, com uma pequena malharia composta por máquinas operadas manualmente:

Até que 95 a gente sentiu a necessidade de aumentar a produção. Na época o governo tinha dado incentivo de custo zero da importação de equipamento que não existisse similar no mercado [...] E com isso, a gente conseguiu, então, aumentar a produção com as mesmas pessoas.

E assim foi, 2001, 2002 a gente triplicou a produção e trabalhávamos assim muito muito e só em cima da máquina, só malharia.

Lá em 2003, não lembro o ano, deu uma crise muito forte aqui, de inverno, e, além disso tudo, começou a entrar, os produtos importados.

Nós já vendia uma blusinha pro lojista a 39, digamos assim, e vendia assim direto, tinha uma margem boa, mas tinha qualidade do produto, valia a pena. E aí lá pelas tantas a gente percebeu que não tava mais vendendo como antes [...] São Paulo estavam buscando por 21, né, a mesma peça que nós vendia por 39. Ali foi uma coisa que deu uma pancada, digamos assim (A. L., proprietário de malharia, entrevista em 18/03/2021, Lageado/RS).

Este pequeno produtor agiu conforme a “cartilha” modernizadora: adquiriu máquinas importadas e aumentou a produtividade (“com as mesmas pessoas”). Mas isso não foi suficiente diante das “blusinhas” importadas por comerciantes paulistas. A família direcionou a empresa para outro ramo, a confecção, que é a produção, por exemplo, de uniformes, a partir do “tecido comprado em rolo”. A expressão “a gente perdeu todo o equipamento” retrata não a perda física, mas sua inutilidade. A manutenção das máquinas de tear mesmo que elas estejam paradas ou subutilizadas vemos em outra malharia, na cidade de Ijuí, na qual os proprietários conservam uma máquina eletrônica e, inclusive, uma manual, utilizadas na estação fria, que dura cada vez menos. A venda das máquinas, contudo, não é uma alternativa para repor o capital:

Então a gente tinha pensado, vamos vender [as máquinas de tecelagem], vamos ficar só com malha, investir mais em malha [corte e costura]. Só que o valor [de revenda das máquinas] é muito baixo. E como está tendo pouco inverno, também está difícil de vender.

Nós ligamos prá onde nós compramos [...] ihh nós compramos há uns 10 anos, ela [máquina] não vale nem a metade do que a gente pagou (S.S., proprietária de malharia, entrevista em 15/10/2020, Ijuí/RS).

Com este relato, retoma-se a narrativa do fabricante de Lageado: o estabelecimento continua a ser chamado de “malharia”, mesmo que a rigor não produza roupa de malha a partir do fio. Estes dois produtores, e uma terceira entrevistada, diante da alteração das vendas, passaram a produzir camisetas e outras peças a partir de tecidos prontos.⁴¹ O público consumidor dessas peças são escolas e empresas que demandam produtos padrão, eventualmente com logo de identificação. Mesmo que tenham se mantido no ramo do vestuário, ocorreu, por parte destes profissionais, uma perda de autonomia produtiva na criação de peças de vestuário, simplificação do maquinário e diminuição do número de trabalhadores.

Com mais lucidez que resignação, a fabricante constata que os produtos que “vem de fora” tem detalhes que não são obtidos com as máquinas do seu estabelecimento. A competição, em termos técnicos e de custo, está fora da alçada:

[...] a gente mesmo às vezes compra coisa diferente ali [mercado popular], por um preço muito bom, de fio que a gente não tem, malhas que nossas máquinas não tecem, acessórios que a gente não consegue colocar. Vem de fora, e é um preço bom (S.S., proprietária de malharia, entrevista em 15/10/2020, Ijuí/RS).

⁴¹ Quando os tecidos apresentam elasticidade, as peças produzidas também podem ser chamadas de “malha”.

CONCLUSÕES

A competição não é estranha ao processo de industrialização têxtil, pois muito antes da revolução industrial do século XVIII, a produção de tecidos foi objeto de disputa internacional. Tecidos ingleses semiacabados iam para Flandres para serem aparados e tingidos e o lucro maior ficava com os flamengos (Morton, 1970, p. 131). Um grupo inglês arrebatou a exportação dos panos e fundou uma fábrica em Antuérpia no início do século XV. Circunstâncias posteriores levariam ao desenvolvimento da indústria têxtil inglesa no século XVI.

Também sabemos que o capitalismo transformou em mercadoria algo mais básico que o vestuário, o alimento. Os cercamentos converteram gerações de camponeses ingleses em despossuídos e desempregados. Quando as indústrias da cidade passaram a absorvê-los, no final do século XVI, ampliou-se “a procura de pão, carne e outros gêneros alimentícios”, tornando o cultivo do solo mais atraente (Morton, 1970, p. 144).

Até mesmo a destruição estava presente desde o início da industrialização: “Em toda parte a tecelagem foi mecanizada uma geração após a fiação, e em toda parte, incidentalmente, os teares manuais foram morrendo vagarosamente, ocasionalmente se rebelando contra seu terrível destino, quando a indústria não mais necessitava deles” (Hobsbawm, 2015, p. 53). A destruição atualmente é recomendada como um salto tecnológico a empreendedores pelo SEBRAE e é denominada “criativa” na acepção dada por Joseph Schumpeter nos anos 1940.⁴²

Muitos estudos sobre o funcionamento da economia capitalista privilegiam grandes empresas, dados macroscópicos e teorias divulgadas internacionalmente. Por sua vez, este artigo buscou recortar realidades em menor escala, as quais, a despeito de menos visíveis, são numerosas. A onipresença da palavra “competição” na literatura visitada não deve nos fazer esquecer que, o que está em jogo, não são prêmios, mas modos de vida e meios de sobrevivência. E a competição e a inovação técnica, caso não estejam amparadas em reconhecidos suportes sociais, serão apenas uma engrenagem anômica:

Daí o formidável e incessante desenvolvimento da técnica preso ao crescimento econômico e largamente financiado por ele. Daí também o fato de que o aumento do poder dos homens sobre o mundo tornou-se um processo absolutamente automático, incontrolável e até mesmo cego, já que ultrapassa as vontades individuais conscientes.

É simplesmente o resultado inevitável da competição (Ferry, 2006, p. 247).

Um modelo de diversificação foi sugerido pelo relator do setor têxtil do Estudo sobre a Competitividade da Indústria Brasileira com base no caso americano: “Empresas que produziam artigos de baixo e médio preços, comercializados por grandes cadeias de lojas, moveram-se no sentido da produção de artigos de preço mais elevado” (Garcia, 1993, p. 32). Guardadas as devidas proporções, esta estratégia lembra a utilizada pelos proprietários de malharias gaúchas, que se direcionaram à “classe A”, aos “afortunados consumidores”, aqueles que “têm dinheiro”. Este tipo de solução, quando bem-sucedida, é digna de registro, todavia, não serve como proposta de aplicação extensa.

Felizmente, no momento da conclusão deste artigo, encontramos empresas que dão sobrevida às máquinas. Em Santa Catarina, duas empresas que iniciaram suas atividades em 2015 operam no ramo de máquinas têxteis usadas, oferecendo equipamentos com bem mais de dez anos de idade. A Circulatex dispõe de “teares reformados com revisão e garantia prontos para atender a sua demanda”.⁴³ A Santanatex associa a si a sustentabilidade e

42 SEBRAE, Use a destruição criativa para inovar no seu e-commerce, atualizado em 24/04/2023, disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/use-a-destruicao-criativa-para-inovar-no-seu-e-commerce,16918d7148bd6810VgnVCM-1000001b00320aRCRD>.

43 CIRCULARTEX, Blumenau/SC, disponível em <https://circulartex.com/>. Acesso em 01 fev. 2026

promete negociação de máquinas têxteis usadas com “propostas justas”.⁴⁴ No Rio Grande do Sul, a Dellamach Têxtil, especializada em máquinas para produzir fitas, cordões ou alças, oferece “máquinas têxteis reformadas com a mesma eficiência e confiabilidade de um equipamento novo”.⁴⁵ Na Europa existe uma plataforma internacional online, com sede na França, de compra e venda de máquinas industriais usadas, que podem ter sido fabricadas há mais de vinte anos.⁴⁶ Este não é um levantamento exaustivo, mas demonstra que a vida útil dos equipamentos está sendo valorizada.

Muitas teorias e interpretações aqui revisitadas foram desenvolvidas em uma situação crítica do país, o que justifica, em parte, a cobrança urgente e maximizada direcionada às empresas. Algumas das sugestões de “estratégias” parecem lançar sobre o indivíduo a responsabilidade de um fenômeno que é social, além de alertarem para mudanças de grande velocidade, que nem sempre podem ser acompanhadas, exceto por alguns agentes que dominam fatores estratégicos em dada circunstância.

Contudo, a sociedade deve continuar garantindo que produção da roupa deva estar ao alcance do pequeno produtor. Não são objeto deste artigo, mas, sim, existem modalidades alternativas de produção têxtil que preservam a autonomia do produtor.

44 SANTANEX, Brusque/SC, disponível em <https://santanatex.com.br>. Acesso em 01/02/2026.

45 DELLAMACH TÊXTIL, Sapiranga/RS, disponível em <https://dellamachtextil.com.br/>. Acesso em 01/02/2026.

46 EXAPRO, Tecelagem - teares usados, disponível em: <https://www.exapro.pt/tecelagem-teares-c542/>. Acesso em 02/02/2026.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, José D'Assunção. História local e história regional – a historiografia do pequeno espaço. *Revista Tamoios*, São Gonçalo, v. 18, n. 2, p. 22-53, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2022.57694>. Acesso em: 17.09. 2024.
- BONADIO, Maria Claudia. *O fio sintético é um show! Moda, política e publicidade*; Rhodia S.A. 1960-1970. Tese de doutorado (Doutorado em História). Universidade Estadual de Campinas, 2005.
- CELESTINI, Juliana. *O final do acordo sobre têxteis e vestuário e a competitividade na Indústria Têxtil brasileira*. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007.
- CONTADOR, Carlos Alberto. *Avaliação da Competitividade de Empresas Têxteis do Pólo Industrial de Americana*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.
- DUPAS, Gilberto. *O Mito do Progresso ou progresso como ideologia*. 2 ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- EMERY, Márcio de Moraes. *O impacto da abertura ao comércio exterior da década de 1990 no setor têxtil brasileiro*. Tese de Doutorado. PPG Ciências Sociais. PUC/SP. São Paulo, 2007.
- FARIA, Daniel Silva. *A internacionalização e globalização produtiva na indústria de confecções: um estudo sobre a ascensão de empresas globais no período 1990-2015 e seus impactos sobre a cadeia têxtil-vestuário no Brasil*. Trabalho de Conclusão (graduação). Curso de Ciências Econômicas UFRGS, Porto Alegre, 2016.
- FERRY, Luc. *Aprender a viver*. Filosofia para os novos tempos. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- GARCIA, Odair Lopes. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Competitividade da Indústria Têxtil*. Nota Técnica Setorial do Complexo Têxtil. MCT/ FINEP. Campinas, 1993.
- GUSMÃO, Nilzeth Neres. *A qualidade na indústria têxtil, da tecelagem ao vestuário: estudo de casos múltiplos em pequenas e médias empresas no estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. PPG em Engenharia de Produção. Universidade Paulista. São Paulo, 2008.
- HERÉDIA, Vania B. M.; FONTANA, Giovanni L. Emigração, Industrialização e Cultura do Trabalho: O caso de Galópolis primeira indústria têxtil na zona de colonização italiana no Rio Grande do Sul. *Ricerche Storiche*, n. 3, sett.-dic. 2018. p. 99-109.
- HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções 1789 -1848*. Paz e Terra, 2015.
- KELLER, Paulo Fernandes. *Globalização e mudanças na cadeia têxtil brasileira*. São Luís: Edufma, 2010.
- LANCEROTTI, Marcelo Vicente. As crises econômicas das décadas de 1980 e 1990 e o

negligenciamento das políticas industriais como fatores da desindustrialização brasileira. *XV Congresso Brasileiro de História Econômica & 16ª Conferência Internacional de História de Empresas*. ABPHE. Osasco, out. 2023. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/congresso/xv-congresso-brasileiro-de-historia-economica-and-16-conferencia-internacional-de-historia-de-empresas>

LINS, Hoyêdo Nunes. Pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas face às mudanças nas condições de concorrência. *Ensaio FEEE*, Porto Alegre, v. 21, n. 2, 2000. p. 110-137.

MÁRIO, Poueri do Carmo. *O fenômeno da falência: análise das causas*. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 2005.

MORTON, A. L. *A História do Povo Inglês*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

PICCININI, Valmiria C.; OLIVEIRA, Sidinei R. de; FONTOURA, Daniele dos S. Setor têxtil-vestuário do Rio Grande do Sul: impactos da inovação e da flexibilização do trabalho. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 355-376, out. 2006.

POLANY, Karl. *A Grande Transformação*. As origens de nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ROOS, Denise B. *O setor industrial de malharia retilínea de Caxias do Sul*: um estudo de aglomerado de pequenas empresas. Dissertação (Mestrado Profissional). PPG Economia. UFRGS, 2001.

ROSSI, Paolo. *Os filósofos e as máquinas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989 [1962].

SCHERER, André; CAMPOS, Sílvia H. A competitividade da cadeia produtiva têxtil-vestuário do Rio Grande do Sul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, 1996. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1210/1560>. Acesso em: 5 fev. 2018.

SILVA, Luiz Antônio da. *Diagnóstico da mortalidade das micro e pequenas empresas de Rio Verde-GO no período de 1998 a 2000*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Universidade Federal de Uberlândia. 2001.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, Ed. da USP, 1968.

SUZIGAN, Wilson. *A Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VOGT, Cláudio César. *As origens da indústria gaúcha e o setor têxtil no período do processo de substituição de importações*. Dissertação de Mestrado Profissional em Economia. FCE/UFRGS. 2003.

WEBER, Regina. Pequenos produtores sob a lógica do mercado: estudo do ramo têxtil do Rio Grande do Sul (décadas 1960-1980). Revista *História, Histórias*. v. 12, n. 26. out./dez. 2024.

Entrevistas

A. L. Proprietário de malharia. Entrevista a Lucas Becker Delwing em 18/03/2021, Lageado/RS.

S.S. Proprietária de malharia. Entrevista a Regina Weber em 15/10/2020, Ijuí/RS.

S. C. Proprietária de malharia. Entrevista a Regina Weber em 14/10/2020, Ijuí/RS.

Fontes Judiciais

TJRS/DARQ. *Massa falida de Bem me Quer Ind. Com. de Confecções e Bordados Ltda.* (Aut.) Processo F900 1990846124. Canoas 5ª Vara – Dist. Civil. 24/11/1993.

TJRS/DARQ. Banrisul impugna crédito de Brandt Indústria do Vestuário Ltda. Processo 9466 - F9001997930595. Cachoeira do Sul. 05/09/1994.

TJRS/DARQ. J R Meneguzzo Industria do Vestuario LTDA (Erechim), pede a falência de Maria Ana Dazzi (Iraí). Processo 8.517-155/96 - F9001995344746. Iraí, 06/08/1996.

TJRS/DARQ. JR Meneguzzo Ind. do Vestuário LTDA (Erechim), processa em falência Lappely Comércio de Confecções LTDA (Canoas). Processo 08197004115 - F9001990550085. Canoas, 06/02/1997.

TJRS/DARQ. Plínio Nardi SA Tecidos (Autor, Porto Alegre), José Roberto F. Lopes e Cia LTDA (Réu, Porto Alegre). Processo 5442. Caçapava do Sul. 30/01/1997.

TJRS/DARQ. Cia Fiação e Tecidos Guaratinguetá (Requerente, Guaratinguetá/SP), Antonio Tomé Alves Andrade (Réu, Santa Cruz/RS). Processo 47805, Santa Cruz do Sul/RS. 09/09/1998.

TJRS/DARQ. Cia Fiação e Tecidos Guaratinguetá (Guaratinguetá/SP), pede falência de Maria das Graças Ismail e Cia LTDA (Caçapava do Sul/RS). Processo 9510 - F9001998019350, Caçapava do Sul. 22/12/1998.

Periódicos

CAXIAS NOTÍCIAS. Caxias do Sul (BNDigital). Edição 00071, 1999.

FOLHA DE HOJE. Caxias do Sul (BNDigital). Edição 01362, 1994; Edição 01094, 1993.

GAZETA DE CAXIAS. Caxias do Sul (BNDigital). Edição 00206; 1998.

O PIONEIRO. Caxias do Sul (BNDigital). Edição 00040, 1964; Edição 00003, 1965; Edição 00029, 04/06/1966; Edição 00040, 1966; Edição 00036, 1971; Edição 00011B, 1982; Edição 04584, 24/07/1990; Edição 04605, 17/08/1990; Edição 04605, 17/08/1990; Edição 06138, 1995; Edição 07790, 2000.

O PEREGRINO/ PELLEGRINO. Caxias do Sul (BNDigital). Edição 00002, 1987; Edição 00128, 1996.

ZERO HORA. Porto Alegre. (Museu da Comunicação Hipólito José da Costa). n. 8885, 01/01/1990; n. 8899, 15/01/1990; n. 9508, 14/09/1991; n. 9531, 07/10/1991; n. 9554, 30/10/1991; n. 9554, 30/10/1991

Páginas virtuais

CIRCULARTEX. Blumenau/SC. Disponível em <https://circulartex.com/>. Acesso em 01 fev. 2026

DELLAMACH TÊXTIL. Sapiranga/RS. Disponível em <https://dellamachtextil.com.br/>. Acesso em 01/02/2026

EXAPRO. TECELAGEM. Teares usados. Disponível em: <https://www.exapro.pt/tecelagem-teares-c542/>. Acesso em 02/02/2026.

FOLHA ONLINE. Milton Friedman, vencedor do Prêmio Nobel de Economia, morre aos 94. São Paulo. 16/11/2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u112437.shtml>. Acesso em 04/02/2026

LOJAS RENNER S. A. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.lojasrennersa.com.br/nosso-ecossistema/quem-somos/>. Acesso em 15 jun. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos/tratados-protocolos-e-acordos>. Acesso em 02/02/2016

SANTANEX. Brusque/SC. Disponível em <https://santanatex.com.br>. Acesso em 01/02/2026

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Use a destruição criativa para inovar no seu e-commerce. Atualizado em 24/04/2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/use-a-destruicao-criativa-para-inovar-no-seu-e-commerce,16918d7148bd6810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em 02/02/2026.

SEBRAE. Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual: diferenças e características. Disponível em <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/epp-microempresa-mei>. 19/05/2025. Acesso em 02/02/2026.

INDÚSTRIA NAVAL DE PLATAFORMAS DE PETRÓLEO E AS ENCOMENDAS DA PETROBRAS (1968-1984)¹

NAVAL INDUSTRY OF OIL PLATFORMS AND PETROBRAS ORDERS (1968–1984)

Alcides Goularti Filho^a

^aAlcides Goularti Filho, professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Doutor em Economia pela UNICAMP, Pesquisador Produtividade do CNPQ, Pós-doutorado pela Universidade de Coimbra

Resumo

Este artigo investiga a trajetória das encomendas de plataformas de petróleo realizadas pela Petrobrás, entre o final da década de 1960 e meados dos anos 1980, destinadas à perfuração e prospecção na plataforma continental brasileira. A descoberta de petróleo em águas marítimas, em 1968, marcou uma mudança estratégica para a estatal e impulsionou o desenvolvimento da indústria naval nacional. Durante os anos 1970 e início dos 1980, as descobertas nas bacias de Campos, Santos e Sergipe-Alagoas demandaram equipamentos tecnologicamente mais avançados, capazes de operar em lâminas d'água cada vez mais profundas. Contudo, a capacidade produtiva da indústria offshore brasileira não supria integralmente as necessidades, o que levou à contratação de parte significativa das plataformas no exterior. A partir de meados da década de 1980, mesmo com estaleiros nacionais tecnicamente aptos e estruturados para atender grandes encomendas, a Petrobras passou a priorizar fornecedores estrangeiros, incluindo países emergentes no setor, como Coreia do Sul e Cingapura. A pesquisa busca compreender se essa mudança decorreu de fatores técnicos e financeiros ou se foi motivada por decisões políticas que impactaram a consolidação da indústria naval brasileira.

Palavras-chave: plataformas offshore; indústria naval; conteúdo nacional; Petrobras.

Códigos JEL: N76; N66; L32; L52.

Abstract

This article investigates the trajectory of Petrobras's oil platform orders for drilling and prospecting on the Brazilian continental shelf placed between the late 1960s and the mid 1980s. The discovery of oil in offshore waters in 1968 marked a strategic shift for the state-owned company and spurred the development of the national shipbuilding industry. During the 1970s and early 1980s, discoveries in the Campos, Santos, and Sergipe-Alagoas basins required more technologically advanced equipment capable of operating in increasingly deep waters. However, the Brazilian offshore industry's production capacity did not fully meet its needs, leading to the contracting of a significant portion of the platforms abroad. From the mid-1980s onward, even with national shipyards technically capable and structured to handle large orders, Petrobras began to prioritize foreign suppliers, including emerging

¹ Pesquisa financiada pelo MCTI/CNPq

countries in the sector, such as South Korea and Singapore. The research seeks to understand whether this change was driven by technical and financial factors or by political decisions that impacted the consolidation of the Brazilian shipbuilding industry.

Keywords: offshore platforms; shipbuilding industry; national content; Petrobras.

JEL Codes: N76; N66; L32; L52.

INTRODUÇÃO: ESTATAIS E A ECONOMIA NACIONAL

No “Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais”, referente ao ano de 2023, publicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, temos um panorama geral das estatais brasileiras que estão sob o controle da União. Ao todo são 44 empresas, sendo que 17 dependem de recurso do Tesouro Nacional e 27 são autônomas. No ano de 2023, elas foram responsáveis pela produção de 627 bilhões de reais, representando 5,75% do PIB, gerando 436 mil empregos diretos. No seu conjunto obtiveram um faturamento de 1,25 trilhões de reais e lucro líquido de 197,9 bilhões e 128,1 bilhões de dividendos. Entre as 44 empresas destacam-se no setor financeiros os principais bancos (BB, CEF, BN, BASA e BNDES); nas comunicações os Correios e a Telebras; na tecnologia de informação o Dataprev e o Serpro; nos transportes a CBTU, Trensurb, alguns portos e o que restou da Infraero; no abastecimento e segurança alimentar a Embrapa e a Conab; por fim, a única jóia da coroa, a Petrobras, dado que a outra jóia, a Eletrobras, em junho de 2022, a União perdeu a maioria das ações. Algumas dessas 44 empresas são muito cobiçadas pelo mercado, dado o seu alto grau de liquidez e rentabilidade. No entanto há outras que cumprem uma função estratégica do ponto de vista social e produtivo que não despertam interesses do setor privado, como a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalar, que administra a rede nacional de hospitais universitários, e a Empresa Gerencial de Projetos Navais, responsável pela elaboração de projetos navais contratados pela Marinha do Brasil. Seguramente essa riqueza gerada de 627 bilhões de reais é maior se incluirmos as estatais sob o controle dos governos estaduais e municipais.

As privatizações dos anos de 1990 desmontaram complexas cadeias produtivas e deslocaram parte do centro das tomadas de decisões para o exterior. Os liberais advogavam que essas privatizações tornariam o Estado mais ágil e eficaz. Mesmo com todas as privatizações, associadas à desnacionalização, o tal do mercado ainda insiste em apontar o Estado com um paquidêmico. Numa hipótese de uma ampla privatização das empresas lucrativas, como a que ocorreu nos anos de 1990, ainda restaria espaços de atuação do estado por meio de encomendas e contratação de prestadores de serviços. No estado mínimo preconizado por Adam Smith, focado apenas na Justiça e na Segurança, acrescido de serviços modernos de saúde, educação e assistência social, a presença do Estado continuaria expressiva, dado o volume de demandas que teria que atender.

A contemporaneidade e o processo civilizatório complexificam a sociedade e criam demandas após cada nova fase de racionalização dos processos e de normatização da vida. Em cada estágio de desenvolvimento o tamanho do Estado se avoluma para dar suporte a realizações do contrato e para garantir a sociabilidade moderna. Portanto, a utopia do Estado mínimo é uma ilusão. No Estado mínimo se não temos a presença de estatais na esfera da produção e da circulação, porém teremos nas áreas sociais, ambientais, defesa e normativa. A manutenção dessas áreas exige demandas volumosas de bens e serviços advindos do setor privado. Portanto, o orçamento público sempre será um objeto de cobiça dos rent-seeking seja numa economia mais liberal ou não.

Nos anos de 1940 e 1950, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)

era responsável pela execução das obras na construção de estradas e obras de artes, contratando empreiteiras apenas para realizarem serviços de apoio à segurança das rodovias. Com o desenvolvimento de grandes empreiteiras oligopolistas, foi possível transferir toda a execução das obras para empresas privadas, ficando o DNER, atual, DNIT, responsável apenas pela coordenação geral do projeto e fiscalização das obras. Atualmente ocorre o mesmo no projeto Minha Casa, Minha Vida, em que a Caixa Econômica Federal financia a aquisição da casa e empreiteiras privadas são responsáveis pelas obras de construção da moradia.

As encomendas do Estado junto ao setor privado têm uma trajetória secular, seja nos tempos de guerra ou de paz. A frota da Real Marinha Britânica era toda encomendada junto aos estaleiros ingleses. Os uniformes da cavalaria montada do exército dos Estados Unidos eram todos fornecidos pela indústria têxtil dos estados do norte. As Estradas Reais da França napoleônica eram todas pedaguiadas e mantidas pelos cofres públicos, cuja manutenção era realizada por meio da contratação de administradores privados que moravam junto às comunidades por onde passavam as estradas.

A Petrobras, como é sabido, é a maior empresa brasileira. Suas encomendas movimentam diversos segmentos da cadeia produtiva brasileira. Construção de refinarias, oleodutos, aquisição de navios e encomendas de plataformas de petróleo são alguns exemplos de ações diretas e indiretas da Petrobras junto ao mercado interno brasileiro. No entanto, como suas demandas são volumosas e exigem respostas rápidas, a capacidade de oferta do parque industrial é inferior às demandas da Petrobras, obrigando as empresas a buscar fornecedores no exterior. Ou seja, a Petrobras é maior que a indústria brasileira. Suas encomendas impulsionam o crescimento industrial e abrem oportunidade para o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras. A diferença de preços e o prazo de entrega podem ser favoráveis às ofertas externas, mas quando são realizadas no mercado interno impulsiona a economia local e aciona diversas cadeias produtivas.

Essa política é classificada pelos liberais como protecionista e atende interesses lobistas em detrimento do preço de mercado. É uma avaliação correta, mas perde força no argumento quando se coloca os interesses do desenvolvimento nacional acima da lógica do mercado. Tomadas de decisões nas empresas estatais orientadas por objetivos nacionais tem como resultado um aumento nas encomendas domésticas que resultam no aumento do valor produzido pelas empresas nacionais multiplicando novos investimentos internos e repercutindo positivamente no PIB. Nesse sentido, todas as tomadas de decisão nas estatais são influenciadas por concepções ideológicas advindas da cúspide do *establishment*. Portanto, governos neoliberais dão um encaminhamento orientado pelo mercado, que pode resultar em encomendas no exterior, e governos desenvolvimentistas buscam orientar as decisões em prol do mercado interno.

Uma estatal cumpre vários objetivos na economia e sociedade. Além de fornecer bens e serviços de qualidade e de forma eficiente, também cumpre funções socioambientais e culturais. Auxilia na formulação e execução de planos de desenvolvimento, gera empregos de qualidade e paga salários um pouco acima da média nacional. Portanto, para os desenvolvimentistas, a estatal é um instrumento de desenvolvimento.

O objetivo desse artigo é traçar um panorama das encomendas da Petrobras de plataformas de petróleo (*off shore*) próprias para atuarem na perfuração e prospecção do óleo cru na plataforma continental a partir do final dos anos de 1960 até meados dos anos de 1980. A descoberta do petróleo na plataforma continental em 1968 alterou profundamente as estratégias da empresa e da indústria nacional. Mesmo antes da descoberta dessa, a Petrobras fretava plataformas e navios sondas no exterior para encontrar o tão esperado jorro do petróleo. Ao longo dos anos de 1970 e até meados da década de 1980, a Petrobras corria contra o tempo. As sucessivas descobertas de poços nas bacias de Campos, Santos e Sergipe-Alagoas exigiam com rapidez novos equipamentos mais complexos e eficazes na

prospecção de águas cada vez mais profundas. As demandas da empresa eram superiores à capacidade de oferta da indústria naval *offshore* do país, orientando a empresa a contratar parte das plataformas no exterior. Mas será que eram necessárias tantas encomendas no exterior? Por que a partir dos meados dos anos de 1980, quando os estaleiros brasileiros estavam todos equipados para atender grandes encomendas a Petrobras passou a comprar plataformas somente no exterior? O Brasil no início dos anos de 1980 era uma emergente potencial industrial naval, então por que a Petrobras optou por encomenda em estaleiro na Coreia do Sul e em Cingapura, que estavam apenas começando nesse setor? Decisão, técnica, financeira ou política?

2. CONTEXTUALIZAÇÃO ECONOMIA BRASILEIRA

Durante a execução desses diversos projetos levados a cabo pela Petrobras entre 1950 e 1980, estavam em marcha no país três grandes transformações que alteraram o padrão civilizatório no país: a industrialização, a urbanização e a mecanização da agricultura. Em larga medida, essa tríade era comandada ou orientada pelas ações estatais, sejam por meio de investimentos diretos, fomento financeiro, regulamentação ou planejamento.

Por meio de investimentos diretos, o Estado brasileiro exerceu a função de empresário atuando em diversos segmentos da estrutura produtiva e da circulação. Assim, foram os investimentos na produção de ferro (Companhia Vale do Rio Doce), aço (Companhia Siderúrgica Nacional), energia (Centrais Hidroelétricas do São Francisco), transportes (Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro), telecomunicações (Empresa Brasileira de Telecomunicações) e petróleo (Petróleo Brasileiro). O fomento foi executado por meio da liberação de crédito de longo prazo sob o comando do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O BNDE coordenava junto com diversos bancos estaduais de fomento a política nacional de crédito que impulsionava investimentos na infraestrutura social básica. A regulamentação pró-industrialização era realizada por meio de diversos órgãos e entidades públicas que facilitavam e promoviam políticas de interesse do empresariado nacional e do capital externo. Por fim, o planejamento era o elemento unificador de todas as ações que colocava as ações estatais em sintonia com o mercado e a sociedade. Essa combinação de ações estatais possibilitaram o desenvolvimento de mecanismos internos de reprodução ampliada do capital que retroalimentava a industrialização, a urbanização e a mecanização da agricultura.

Entre os anos de 1950 até final dos anos de 1980, havia um certo consenso nacional, e até internacional, que o Estado deveria ser o agente promotor do desenvolvimento. Combinavam-se o intervencionismo estatal com o nacionalismo econômico, plasmado um pacto de poder entre as elites que, segundo Celso Furtado (1974), imitava o estilo de vida. O alargamento das funções do Estado resultava em uma ampliação do mercado interno e na incorporação das massas no mercado de consumo. O que não significou uma reversão das estruturas sociais, pelo contrário, em muitos casos o fosso das desigualdades sociais foi ampliado.

Portanto, nesse amplo espectro que atuavam os oligopólios nacionais que simultaneamente promoviam o progresso técnico e protegiam o mercado. Assim foi a construção de refinarias e oleodutos, a ampliação da frota naval e o início da prospecção de petróleo na plataforma continental. O início da prospecção de petróleo pela Petrobras na plataforma continental reorientou as estratégias da empresa colocando na agenda a necessidade de ampliar os elos da cadeia produtiva nacional com as suas encomendas. Foi assim com as refinarias, oleodutos e navios, não seria diferente com as plataformas de perfuração e prospecção de petróleo. Como já havia no país oligopólios competitivos, engenharia nacional (por exemplo a construção da Ponte Rio-Niterói, da Via Anchieta e de emissários submarinos), seria “natural” optar pela aquisição de plataformas junto à indústria nacional.

3. PROSPECÇÃO DE PETRÓLEO NA PLATAFORMA CONTINENTAL

Assim que iniciaram as atividades de prospecção e o refino de petróleo no Recôncavo Baiano, sabia-se que as reservas também se estenderiam para as águas rasas da Baía de Todos os Santos. Ao longo da década de 1950, o CNP, e depois a Petrobras, realizaram diversas pesquisas e perfurações (prospecção geofísica, estudos geológicos e trabalhos de perfuração) na Bacia Amazônica e na Margem Equatorial, no litoral do extremo norte brasileiro, na busca de petróleo. Dada a disponibilidade de tecnologia ainda incapazes de extrair o mineral, sobretudo na Margem Equatorial, as pesquisas e as perfurações foram temporariamente abandonadas.

A primeira perfuração realizada com resultados positivos em águas rasas, foi a de Dom João do Mar, localizado na Baía de Todos os Santos, cuja produção iniciou em 1954, com 138 barris, e seis anos após, em 1960, a produção foi de 1,196 milhão de barris. Com a descoberta de petróleo em águas profundas no Atlântico Norte, sobretudo na Noruega, a Petrobras passou a realizar estudos geológicos e perfurações no Nordeste, com destaque para Alagoas, Sergipe, Maranhão e Bahia. Em 1964, havia nove poços sendo perfurados na Bacia de Alagoas-Sergipe, quatro na Bacia do Maranhão, treze na Bacia do Recôncavo e seis na Bacia do Tucano (essas duas últimas, ambas na Bahia). Todas as perfurações eram realizadas por sondas em plataformas alugadas pela Petrobras de companhias petrolíferas estrangeiras. Mesmo sendo equipamentos alugados, portanto, construídos em outros países, constantemente necessitam de manutenção, as quais eram realizadas por empresas situadas no Brasil, principalmente os estaleiros (Relatórios da Petrobrás, 1955-1965).

Além da fabricação de navios, instalação de tubos para oleodutos e a construção de refinarias, fazer a manutenção das plataformas marítimas por empresas localizadas no território nacional, seja por empresas brasileiras ou multinacionais, também contribuiu para formação do parque industrial eletro metal mecânico especializado em atender demandas do setor petrolífero tendo a Petrobras como empresa motriz.

Mas um grande evento iria impulsionar ainda mais essa integração produtiva comandada pela Petrobras. Após incessantes e contínuas pesquisas geológicas e perfurações, no dia 20 de setembro de 1968, finalmente jorrou o petróleo proveniente da plataforma continental brasileira. Esse pioneiro poço de petróleo, o 1-SES-1A-SE, batizado de Guaricema, com 15 km², estava situado a 26 km ao sul da cidade de Aracajú, em frente a foz do rio Vaza Barris, aproximadamente a 11 km da do litoral em uma lâmina de água de 34,5 metros, e produzia 100 barris diários de petróleo. Os trabalhos de perfuração foram realizados por meio de contratos estabelecidos com a empresa estadunidense *Zapata Drilling Company*, que havia alugado a plataforma Vinegaroon para a Petrobrás (Relatórios da Petrobrás, 1965-1970).

Novamente na Bacia de Sergipe ocorreu a segunda descoberta no dia 04 de janeiro de 1969, no poço SES-3-SE, batizado de Caiobá, a 18 km do litoral em frente à praia de Mosqueiro, em Aracajú, e a 10 km ao leste do poço de Guaricema. A grande diferença dessa descoberta, era que a perfuração do poço foi realizada pela plataforma Petrobras-I, a primeira fabricada totalmente no Brasil. No ano seguinte, em 1970, dois novos poços foram descobertos na Bacia de Sergipe, Camorim e Dourado (Relatórios da Petrobras, 1970-1975).

4. TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO NAVAL

Com o início das operações das grandes siderúrgicas nacionais e a implementação das metas voltadas à construção naval e à marinha mercante no Plano de Metas (1956–1960), foram estabelecidas as bases da indústria naval pesada no Brasil. A criação, em 1959, do Fundo da Marinha Mercante (FMM), da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), e a chegada dos estaleiros estrangeiros Verolme e Ishibras, junto com a seleção

de quatro outros estaleiros nacionais, permitiram que a indústria naval se consolidasse como um importante setor industrial inovador e interligado no Rio de Janeiro. O governo passou a incluir a indústria naval entre suas metas, sempre ressaltando seu papel como um dos segmentos mais relevantes da indústria pesada nacional. Empresas estatais, como a Companhia de Navegação Lloyd Brasileira, a CSN Navegação (Companhia Siderúrgica Nacional), a Docenave (Companhia Vale do Rio Doce) e a Fronape (Frota Nacional de Petroleiros), começaram a realizar suas encomendas de renovação de frota exclusivamente em estaleiros nacionais. Os armadores nacionais, por sua vez, também foram incentivados pela Comissão da Marinha Mercante – que oferecia financiamento por meio do FMM – a realizar suas aquisições no mercado interno (Comissão da Marinha Mercante, 1956–1965).

Em 1969, a Comissão da Marinha Mercante (CMM) foi transformada na Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), que passou a administrar autonomamente os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a desenvolver políticas de incentivo para a construção naval pesada e a marinha mercante. Alinhada à retomada do planejamento como instrumento de orientação para o crescimento econômico do país, a Sunamam elaborou o I Plano da Construção Naval (PCN), com execução prevista entre 1971 e 1975, que objetivava construir 2.235.040 toneladas de porte bruto (TPB) até o final do período. Em seguida, foi lançado o II PCN, com previsão de investimento de 3,3 bilhões de dólares, visando a contratação de 5.300.000 TPB e a conclusão de 1.300.000 TPB já contratados no plano anterior. O propósito de ambos os planos era consolidar o Brasil como uma potência mundial na construção naval, ao lado do Japão e da Coreia do Sul, objetivo alcançado em 1980 (Superintendência Nacional da Marinha Mercante, 1968–1975).

A implementação de políticas direcionadas à marinha mercante e à construção naval nacional possibilitou a formação de uma indústria integrada, inter-relacionada e promotora de inovação. Liderado por grandes estaleiros que impulsionavam a integração e a inovação, o setor se estruturava em três níveis: a) Indústria pesada: produção de aço, motores diesel, escotilhas mecânicas, mastros mecânicos e paus de carga; b) Indústria média: fabricação de máquinas de leme, guinchos, molinetes, cabrestantes, diversos tipos de bombas, compressores, instalações frigoríficas e desumidificadoras, geradores elétricos, quadros e cabos elétricos, eixos hélice, peças fundidas e forjadas; c) Indústria leve: produção de receptores e transmissores de rádio, aparelhos eletrônicos, revestimentos, isolamentos, forrações, mobiliário, aparelhos hidráulicos, canalizações, válvulas, cordame, polias e ornamentações.

A incorporação desses componentes na indústria brasileira impulsionou o surgimento do setor de “navipeças”, que rapidamente se tornou uma parte essencial do conglomerado da construção naval pesada no país. Esse setor, com predominância de participação nacional, foi criado para atender tanto às demandas dos estaleiros quanto para acolher empresários que diversificaram suas atividades, passando a produzir ou fornecer insumos voltados para o setor naval.

Após três décadas de significativo crescimento econômico entre 1950 e 1980, com uma média anual de 7,0%, sustentado por recursos externos e públicos, a década de 1980 começou a revelar claros sinais de esgotamento desse modelo de financiamento e expansão. A Sunamam, para cumprir as metas ainda estabelecidas no II PCN, precisou adaptar-se à nova conjuntura, optando por postergar algumas encomendas e projetar outras para os anos subsequentes. Com isso, abandonou os planos mais longos e ambiciosos, preferindo focar nas demandas mais imediatas, planejando-as anualmente e de forma “permanente”. Foram então criados os Planos Permanentes da Construção Naval (PPCN) para 1981 e 1982. O PPCN de 1981 ainda mantinha algumas semelhanças com os planos anteriores, prevendo a construção de 966.820 TPB para aquele ano. Em contraste, o PPCN de 1982, o último elaborado pela Sunamam, ajustou-se à nova realidade, contratando apenas 131.783 TPB (Superintendência Nacional da Marinha Mercante, 1975–1982). Os resultados dos PPCNs ficaram aquém do esperado.

Em 1983, com as encomendas da década anterior, foram entregues somente 1.098.558 TPB, atingindo apenas 50% do planejado. Esse cenário gerou um clima de pessimismo no setor naval e na navegação, que se intensificou ao longo da década.

5. PLATAFORMAS DE PETRÓLEO: AS PIONEIRAS DA PETROBRAS

Segundo informações disponibilizadas pela Petrobras, temos os seguintes tipos de plataforma de perfuração, prospecção e produção de petróleo.

- a) **Plataforma fixa:** estrutura rígida, ancorada no fundo do mar por meio de estacas cravadas, projetada para perfuração de poços e produção de petróleo em profundidades de até 150 metros. Dentre suas vantagens, destaca-se a instalação mais simples e o fato de permitir o controle dos poços diretamente na superfície.
- b) **Plataforma autoelevável:** consiste em uma balsa equipada com três ou mais pernas ajustáveis, que se movimentam até alcançar o fundo do mar. Ao chegar à locação, um sistema aciona a descida das pernas, que se fixam no solo marinho. É utilizada para a perfuração de poços em águas rasas, com profundidades de até 150 metros.
- c) **Plataforma semissubmersível:** é composta por um ou mais conveses, sustentados por colunas que se apoiam em flutuadores submersos. Sua estabilidade é mantida por um sistema de ancoragem e por um sistema de posicionamento dinâmico, que utiliza propulsores instalados no casco. Por essas características, é indicada para operar em grandes profundidades, de até 2.000 metros, sendo usada tanto na perfuração de poços quanto na produção de petróleo.
- d) **Navio-sonda:** é uma plataforma flutuante de exploração com casco em formato de navio, comumente utilizada na perfuração de poços. Pode ser ancorado no fundo marinho ou equipado com um sistema de posicionamento dinâmico, o que lhe permite operar em águas ultraprofundas, ultrapassando 2.000 metros de lâmina d'água. Além disso, possui alta autonomia para realizar perfurações a grandes distâncias da costa.
- e) ***Floating Production, Storage, and Offloading*** (FPSO - sigla em inglês para unidade flutuante de produção, armazenamento e transferência de petróleo): é uma plataforma flutuante, geralmente convertida a partir de navios petroleiros, projetada para produzir, armazenar e transferir petróleo.

Vamos relatar uma breve trajetória técnica das cinco primeiras plataformas próprias da Petrobras incorporadas ao seu patrimônio entre 1968 e 1978. A trajetória dessas cinco plataformas (P-I a P-V) é um reflexo do que viria acontecer nas duas décadas seguintes: poucas encomendas domésticas e uma preferência por aquisições no exterior. Mesmo com a ampliação, modernização constante e o salto dado pela indústria naval nos anos de 1960 e 1970, a Petrobras afirmava que suas demandas esbarravam na capacidade de oferta do setor e que os estaleiros estavam voltados para a construção de navios atendendo as demandas do PCN I e PCN II. Essa afirmativa poderia ter lógica nos anos de 1960 e 1970, porém não justifica excluir a indústria nacional dos planos de expansão de *off shore* pós-1985, quando ela estava em plenas condições de atender demandas mais complexas.

Vejamos a trajetória técnica das cinco primeiras plataformas:

a) Petrobras-I (P-I): plataforma auto elevatória

Após mais de uma década alugando plataformas no exterior e com a descoberta do petróleo em águas rasas no litoral nordestino, a diretoria da Petrobras toma a decisão de fazer a sua primeira encomenda doméstica de uma plataforma marítima de perfuração e prospecção, a Petrobras I (P-I). No dia 12 de abril de 1966 foi lançado um edital de inscrição para a execução de engenharia e prestação de serviços gerais onde estavam previstas “obras marítimas”, entre as quais “plataformas para perfurações submarinas” (Diário Oficial do Estado de São Paulo, p. 31, 14/04/1966).

A empresa vencedora foi a Companhia Comércio e Navegação (CCN), conhecida como Estaleiro Mauá. O Estaleiro Mauá havia construído três embarcações de produtos escuros para Fronape, o Buracica (10.927 TPB), o Jacuípe (10.788 TPB) e o Dom João (10.788 TPB). Portanto, era uma empresa que demonstrava capacidade técnica e gerencial para a execução de um ousado projeto de engenharia. No início do ano de 1967 foi assinado o contrato entre a Petrobras e a CCN, para a construção da P-I, que seria de formato retangular, tipo *cantilever*, com quatro pernas de seção circular movimentadas por um sistema eletro-hidráulico. Teria 44,2 metros de comprimento e 32,92 de largura, poderia operar em lâmina d'água máxima de 30 metros equipada com sondas e 4 mil metros e seriam utilizadas chapas ASTM A-36. A plataforma acomodaria até 52 trabalhadores e disporia de um heliporto. No contrato firmado entre as partes, a previsão de entrega seria para fevereiro de 1968 (Revista Petrobras, março/abril de 1967).

Para executar o projeto a CCN associou-se a Mecânica Pesada SA, uma empresa de Taubaté, que acumulava experiência na produção de motores elétricos e turbinas (Revista Petrobras, março/abril de 1967). O projeto para o sistema elevatório foi elaborado pela *The Offshore Company*, uma empresa estadunidense, localizada em Hudson, no Texas. A Petrobras contratou a *American Bureau of Shipping* para fiscalizar as obras e o prazo de entrega era de 13 meses

Lançada ao mar no dia 20 de julho de 1968, a P-I era formada por 4 colunas de sustentação de 57,91 metros de altura e 2,29 de diâmetros e classificada como “plataforma móvel auto elevatória” com sistema eletromecânico hidráulico de movimento cíclico. Ao todo, o seu peso leve era de 2.056,6 toneladas e o total de 4.200 toneladas e seria deslocada para o litoral nordestino para atuar junto com outras plataformas alugadas que extraíam o petróleo da Bacia de Sergipe. Abaixo algumas especificações do casco da P-I.

Peso leve: 2.056,60t.

Comprimento do casco: 44,20m

Largura do casco: 32,92m

Altura do casco: 4,57m

Comprimento das pernas: 57,91m

Diâmetro das pernas: 2,29m

Peso das pernas sapatas cheias: 955 t

Peso das pernas sapatas vazias: 866 t

Distância entre as pernas – longitudinal: 35,05m

Distância entre as pernas – transversal: 28,65m

Carga máxima por perna condições normais: 998 t

Carga máxima por perna condições severas: 862 t

O sistema elevatório tinha capacidade de elevação de até 4.200 toneladas, de elevação por unidade de 525 toneladas e por perna de 1.050 toneladas. Com relação às operações de posicionamento e seus limites as especificações eram as seguintes:

Lâmina d'água máxima: 30m
Lâmina d'água mínima sem sapatas: 5,0m
Lâmina d'água mínima com sapatas: 8,5m

Com relação as sapatas as especificaram eram:

Diâmetro das sapatas: 8,53m
Altura da sapata: 1,83m
Distância entre sapatas bombordo-boreste: 20,20m

Ao longo do tempo a P-I sofreu diversas melhorias, sobretudo nas acomodações para os trabalhadores, além de ampliar a capacidade de geração de energia. Inicialmente a P-I acomodava até 52 trabalhadores, mas foi ampliada para 66, além de melhorar as condições de alojamento, da área de recreação, refeitório e enfermaria. O sistema de geração de energia elétrica passou de 700 kW de potência instalada para 1.175kW. A P-I ficou com ativos da Petrobras até 2014, quando a empresa iniciou um processo de vendas, via leilões, de suas plataformas mais antigas. No dia 28 de janeiro de 2014, a Petrobrás publicou um aviso de licitação de leilão internacional para a venda das plataformas P-I, P-III, P-IV e P-XIV (Diário Oficial da União, 29/01/2014). A P-I estava descomissionada desde 06 de agosto de 2010 no Canteiro de São Roque de Paraguaçu na Baía de Todos os Santos na Bahia. Como não houve interessados para a compra das plataformas, a empresa teve que publicar outros editais para atrair possíveis compradores. Somente na quarta tentativa, em 2017, que a P-I foi arrematada por um lance de 410 mil dólares pela empresa paranaense América Óleo e Gás Ltda e foi rebatizada com o nome de America-I (Tribunal Marítimo, 2019).

b) Petrobras II (P-II): Navio-sonda

A Petrobras começou a utilizar plataforma do tipo navio-sonda em 1971. A grande vantagem do navio-sonda é a sua livre mobilidade associada a alta capacidade de perfuração, alcançando até 2 mil metros de lâmina d'água. Foram alugados dois navios-sonda. O primeiro, *Discoverer I*, para atuarem na Margem Equatorial, no litoral do Amapá, e o segundo, *Ocean Cyclone*, na Bacia de Santos, em São Paulo (Revista Petrobras, julho/agosto de 1971). O *Cyclone*, de propriedade da *Storm Drilling Company*, era um navio construído em 1945 e convertido em navio-sonda em 1971 e alugado para a Petrobras por um prazo de dois anos. Esse contrato revela a urgência que a Petrobras estava dando às pesquisas e prospecção de petróleo em águas profundas. Em paralelo, a Petrobras encomendou no estaleiro japonês *Mitsui Shipbuilding and Engineering Company* um navio-sonda próprio para atuar na Bacia de Santos, a ser batizado de Petrobras II (P-II).

O P-II, com 6.400TPB tinha uma dimensão de 116 metros de comprimento e 21,4 metros de largura, limite de profundidade de 300 metros, utilizava guinchos rotativos *National 1625-DE* de 40,7 metros e uma capacidade de geração de energia de 1.600kw (Lloyd Register, 1974). O navio sonda chegou no Brasil, em Salvador, no dia 24 de setembro de 1973 e permitia perfurações de até 7.000 metros. O P-II atuaria ao lado do *Cyclone* operavam junto na perfuração na Bacia de Campos onde a Petrobras estava concentrando seus esforços para possíveis descobertas em águas profundas.

Após um ano em operação, realizando diversas perfurações, no dia 22 de novembro de 1974, após realizar outras 12 perfurações, o poço 1-RJS-9-A jorrou petróleo da plataforma continental. Em uma profundidade de 3.188 metros em lâmina d'água de 124 metros e a 100 quilômetros da costa, a produção inicial era de 1.500 barris/dia 400 mil pés cúbicos de gás e foi batizado de Garoupa (Petrobras, 1973-1975; Correio Braziliense, 08/12/1974). No ano

seguinte, a P-II, juntamente com o Cyclone, continuou explorando a Bacia de Campos nas proximidades de Garoupa (Jornal do Brasil, 27/03/1975). Outro poço aberto em seguida pela P-II foi o RJS-15, e assim seguiram diversos outros poços na Bacia de Campos (Jornal do Brasil, 27/05/1975).

A P-II ficou em operação durante toda a segunda metade da década de 1970 e toda a década seguinte. Como é sabido, ao longo dos anos seguintes, a produção de petróleo no Brasil aumentava constantemente. Em pouco tempo, o mineral proveniente da plataforma continental, prospectado por plataformas *offshore* e navios sondas, ultrapassou a produção proveniente do subsolo, sobretudo da Bahia. Por fim, a Petrobras, através do Grupo Executivo de Perfuração Marítima (GEPEM), colocou à venda a P-II por meio da o Edital publicado em 06 de abril de 1989 (Diário Oficial da União, 14/04/1989).

c) Petrobras III (P-III): plataforma auto elevatória

As novas descobertas na Bacia de Campos, associada ao ritmo acelerado da economia brasileira e as estratégias do Estado brasileiro em avançar na industrialização nacional, a diretoria da Petrobras tomou a decisão de ampliar o número de plataformas próprias para as novas explorações. Como os estaleiros brasileiros estavam abarrotados de encomendas do I Programa da Construção Naval (1971-1974) atendendo demandas da Fronape, Docenave e Lloyd Brasileiro, a solução seria novamente realizar encomendas no exterior. A Petrobras III (P-III), uma plataforma auto elevatória, foi encomenda junto ao *I.H.C Holland Marine Corp.*, localizada em Ingleside, no Texas, Estados Unidos. Em um formato triangular, do tipo cantilever, a dimensão era a seguinte:

Comprimento total (moldado): 67,07m

Largura total (moldada): 62,94m

Pontal (altura do casco): 7,62m

Comprimento total da perna incluindo a sapata: 112,40m

A capacidade de perfuração estava limitada a 7.600 metros e a lâmina d'água máxima era de 79,32 metros e a mínima de 9,0 metros. A capacidade de geração de energia era de 3x1.500 kw. Com relação a carga, temos algumas especificações:

Peso do casco e equipamento fixo (peso leve): 8.334t

Peso da subestrutura, torre e seus equipamentos: 872,78t

Peso das pernas, completa, com sapata cheia: 2.474t

Peso leve total: 8.854,18t

Carga variável máxima na posição elevada: 1.600t

Carga variável máxima na posição elevando: 1.300t

Deslocamento máximo: 10.454,5t

Pré-carga total recomendada: 3.310t

A capacidade total de elevação era de 836 toneladas e por unidade de 301 toneladas. Tinha disponibilidade para alojar 122 trabalhadores distribuídos em 53 camarotes. Também incluía área de lazer, lavanderia, enfermaria e refeitório.

A P-III chegou no litoral do Sergipe no dia 07 de fevereiro de 1975 e começou a operar no dia 17 do mesmo mês (Diário do Norte, 22/03/1975), sendo registrada no Tribunal Marítimo no Rio de Janeiro no dia 15 de dezembro, com a matrícula nº 7.156. A P-III foi instalada na Bacia de Sergipe, em frente à Praia de Atalaia, a 12 km de Aracajú, próximo da P-I. Iniciou suas operações no poço SES-24, mas em seguida passou para o SES-29 e SES-30,

perfurando 2.805 metros, com uma produção diária de 1.050 barris de petróleo (Relatórios da Petrobras, 1975-1976). No final da década, em 1979, a P-III foi deslocada para o litoral baiano.

A P-III foi colocada à venda no mesmo edital publicado em 15 de janeiro de 2015, quando também foram colocadas à venda a P-I, P-IV e P-XIV (Diário Oficial do Estado, 16/02/2015), que estava descomissionada no Canteiro de São Roque do Paraguaçu, na Baía de Todos Santos, na Bahia desde janeiro de 2014. A P-III foi vendida à América Óleo e Gás, por 1,12 milhão de dólares em 2017 e foi rebatizada com o nome de América-III (Tribunal Marítimo, 2019).

d) Petrobras IV (P-IV): plataforma auto elevatória

A plataforma Petrobrás-IV (P-IV) é uma unidade auto-elevatória com formato triangular, do tipo *cantilever*. Esta estrutura foi projetada e construída em 1969 pela empresa *RG LE Tourneau, Inc.* localizada em Vicksburg, no Mississippi, EUA. De propriedade da empresa *Western Oceanics Inc.*, recebeu o nome de *Western Star* e operava no Golfo do México (Lloyd Register, 1974). Em 1975, a Petrobrás adquiriu a unidade, passando a utilizá-la em suas operações de exploração e produção de petróleo.

A plataforma P-IV foi especialmente projetada para operações de completação e perfuração de poços de até 2.600 metros, utilizando tubos de perfuração com diâmetro externo de 5 polegadas. Além disso, a plataforma poderia ser utilizada para o lançamento de jaquetas, como ocorreu no caso da plataforma fixa Dourado-2 (PDO-2). Seu baixo calado de trânsito a tornava adequada para operações em lâmina d'água rasa, com uma profundidade máxima de operação de 31 metros e mínima de 4,5 metros (Petrobras, 2015).

As três pernas triangulares treliçadas, cujas extremidades inferiores possuíam sapatas, permitiam que a plataforma se apoiasse no fundo do mar, elevando o casco à posição de perfuração. Cada perna estava conectada ao casco por meio de três estruturas de engrenagem do tipo cremalheira-pinhão, acionadas por um total de nove motores elétricos, distribuídos em três vértices. Todas as acomodações estão distribuídas no casco, tanto acima quanto abaixo do convés principal, em quatro níveis, com capacidade para 72 pessoas. São 5 camarotes para 2 pessoas, 8 camarotes para 4 pessoas e 5 camarotes para 6 pessoas.

Abaixo temos algumas especificações técnicas da P-IV:

Comprimento total: 35,36m

Boca (largura total): 39,62m

Pontal (na linha do centro): 4,88m

Altura da torre em relação ao fundo do casco: 43,46m

Cantilever: comprimento :18,7 m/Altura: 2,57m

Comprimento total da perna incluindo a sapata: 59,05m

A capacidade de deslocamento máximo da P-IV era de 3.253t, enquanto a carga máxima no sistema elevatório durante as operações de elevação chegava a 2.755t. O guindaste era do tipo *Le Tourneau* com lança de 30,48m.

Assim que a P-IV chegou no litoral nordestino, no início de 1975, começou a operar na Bacia de Sergipe-Alagoas, no Campo de Camorim. A P-IV iniciou suas atividades perfurando o quinto poço do Campo, numa profundidade de 2.413m (Jornal do Commercio, 11/08/1976). Na mesma bacia, também operavam a P-I e P-III que, até aquele momento, exploravam os poços mais produtivos da Petrobras.

Assim como a suas parceiras de exploração, a P-IV foi descomissionada pelo Canteiro

de São Roque do Paraguaçu, na Baía de Todos Santos, na Bahia, em fevereiro de 2014 (Tribunal Marítimo, 2019). Junto com a P-I e P-III, a P-IV também foi ao leilão em 15 de janeiro de 2015 (Diário Oficial do Estado, 16/02/2015), sendo adquirida também pela América Óleo e Gás, por 560 mil dólares, e rebatizada de America IV (Tribunal Marítimo, 2019).

e) Petrobras V (P-V): plataforma auto elevatória

Em dezembro de 1975, a Petrobras assinou um contrato com a Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S.A para a construção de uma nova plataforma auto elevatória no valor de 403 milhões de cruzeiros (44,4 milhões de dólares). A plataforma foi construída com 62% do valor contratual com materiais e equipamentos produzidos no mercado interno. Foram importados apenas os equipamentos para perfuração e as colunas de sustentação da plataforma (Jornal do Commercio, 14/03/1977). Após um ano de atraso, a encomenda foi entregue no dia 07 de julho de 1978, saindo do estaleiro da Verolme em Angra dos Reis em direção ao Campo de Robalo, no litoral de Sergipe (Jornal do Commercio, 06/07/1978).

A plataforma Petrobras V era uma unidade auto-elevatória com *cantilever*, possuindo formato retangular e quatro pernas de seção triangular do tipo treliça tubular. Foi construída pela Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S.A. em 1978, de acordo com o projeto da *Offshore Co.* Operava em lâminas d'água de 11,0 a 70,0 metros, com capacidade de perfuração de até 7.500 metros. O casco se movimentava em relação às pernas por meio de vinte e quatro macacos hidráulicos controlados eletricamente. Tinha alojamento completo para 90 tripulantes (Petrobras, 2015). Algumas especificações:

Comprimento total: 52,46m

Comprimento total (c/ heliponto): 69,18m

Pontal (linha de centro): 6,8m

Boca da plataforma (largura): 40,85m

Peso do casco e equipamento fixo (peso leve): 8.826t

Peso da subestrutura, torre e seus equipamentos: 668,6t

Peso das pernas, completa, com sapata cheia 1.030,1t

A P-V foi encomendada e construída durante a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1978) e do II Programa da Construção Naval (1975-1980), ambos com a prioridade de ampliar as bases da indústria nacional. As encomendas realizadas pelos armadores estatais mantiveram as operações dos grandes estaleiros brasileiros em constante crescimento. Embora o Brasil possuísse *know-how* suficiente para a construção de grandes embarcações, a complexidade tecnológica ainda limitava a capacidade produtiva para a construção de plataformas para prospecção de petróleo em águas profundas. A entrega da P-V pela Verolme, em 1978, representou um marco significativo para a engenharia nacional. A P-V foi leiloadada junto com as demais plataformas acima descritas, no edital do ano de 2015.

6. ENCOMENDAS E ESTALEIROS

Com a ampliação da produção nas três grandes bacias da plataforma continental (Campos, Santos e Sergipe-Alagoas), a Petrobras buscava equilibrar o crescimento exponencial da demanda por novas plataformas, cujo objetivo era reduzir o afretamento e adquirir equipamentos próprios, com o fomento à indústria nacional. Dadas as características

de cada bacia, o tipo de plataforma variava e se adaptava às condições geológicas do solo marinho de cada região. No Nordeste, foram instaladas principalmente plataformas fixas; no Sudeste, predominavam as semi submersíveis e as auto elevatórias. Essa divisão, no entanto, não era rígida, pois também havia plataformas fixas no Sudeste e semi submersíveis e auto elevatórias no Nordeste.

As plataformas fixas são menos complexas e operam em lâmina d'água mais rasa. Já as plataformas semi submersíveis e auto elevatórias são estruturas mais complexas e realizam a prospecção em águas mais profundas. A indústria brasileira possuía capacidade para construir os três tipos de plataformas. A Petrobras estabeleceu uma divisão territorial do trabalho e destinou parte das encomendas de plataformas fixas (da série batizada com o nome do campo petrolífero) ao parque industrial localizado em São Roque de Paraguaçu, na foz do rio Paraguaçu, na Baía de Todos os Santos, na Bahia. No quadro abaixo, apresenta-se a relação de plataformas fixas da “Série Campo” encomendadas pela Petrobras no início da década de 1980 e entregues entre 1983 e 1985 nos estaleiros localizados no Nordeste. Nele, é possível observar uma distribuição equilibrada das encomendas entre os estaleiros.

Quadro 1 - Encomendas da Petrobras de plataformas de petróleo fixas – Série Campo

Unidade	Destinação	Construtor	Lâmina d'água	Estacas	Poços	Entrega
PX-2	Xereu (Bacia Potiguar)	N. Odebrecht	28	4	12	1983
PX-3	Xereu (Bacia Potiguar)	N. Odebrecht	28	8	15	1983
PNA-2	Namorado II	Tenenge - FEM	170	24	24	1983
PNA-1	Namorado I	Tenenge - FEM	160	24	24	1983
PCH-2	Cherne II (Campos)	Montreal Micoperi	140	24	24	1983
PAG-2	Agulha (RN)	Mendes Junior	13	concreto	12	1983
CES-27	Ceará	A. Araujo	42	4	6	1983
PXA-1	Xereu (Ceará)	Prontoferro	30	4	12	1983
PEN-1	Enchova (Campos)	Montreal - Micoperi	120	32	21	1983
PCH-1	Cherne I (Campos)	Tenenge - FEM	117	24	21	1984
PPM-1	Pampo (Campos)	Mendes Junior	115	24	24	1984
PUB-2	Ubarana (RN)	Mendes Junior	13	concreto	24	1984
PUB-4	Ubarana (RN)	M.H.M. - Zanini	16	4	6	1984
PUB-7	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-8	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-9	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-10	Ubarana (RN)	CEC	13	4	6	1984
PUB-11	Ubarana (RN)	CEC	13	4	6	1984
PUB-12	Ubarana (RN)	SETAL Instalações	16	4	6	1984
PUB-13	Ubarana (RN)	A. Araujo	13	4	6	1985
PUB-14	Ubarana (RN)	Mendes Junior	12	concreto	15	1985
PCR-1	Curimã (Ceará)	N. Odebrecht - Mc Dermott	18	8	15	1985
PEP-1	Espada (Ceará)	A. Araujo	36	4	6	1985

Fonte: Revista Portos e Navios

Das 23 plataformas mencionadas, 6 (Namorado I e II, Cherne I e II, Enchova e Pampo) operavam em lâmina d'água acima de 100 metros, enquanto as demais eram destinadas a águas rasas. As plataformas Ubarana, localizadas no Rio Grande do Norte, operavam em lâminas d'água de até 12 metros, sendo que duas delas eram feitas de concreto.

Nos quadros 2 e 3, apresenta-se um panorama geral das encomendas realizadas pela

Petrobras na “Série P – Petrobras” entre 1968 e 1984. Como mencionado anteriormente, a primeira plataforma dessa série foi a P-I, entregue pelo Estaleiro Mauá em 1968. A segunda foi a P-V, fabricada pela Verolme em 1978. O Estaleiro Verolme também entregou a P-VII em 1981, enquanto a Ishibras entregou a P-VIII em 1982 e a P-XI em 1983, que foi a última encomenda doméstica até 2009, ano em que foi entregue a P-51.

Portanto, nessa lista de 20 plataformas entregues da “Série P – Petrobras”, apenas 5 foram encomendadas a estaleiros brasileiros, o que representa 25,0% do total. Contudo, ao observarmos as encomendas com base no deslocamento, ou seja, na tonelagem, a participação brasileira cai para 19,39%. Ainda assim, considerando o total de encomendas de plataformas – incluindo as séries Campo e P – Petrobras –, verifica-se uma significativa participação de estaleiros brasileiros na construção de plataformas durante os anos 1970 e na primeira metade da década de 1980. No total, foram 28 plataformas construídas em 15 anos, garantindo à indústria nacional capacidade competitiva e acúmulo de experiência.

Quadro 2 - Encomendas da Petrobras de plataformas de petróleo – Série P - Petrobras

Unidade	Destinação	Construtor	Lâmina d'água	Estacas	Poços	Entrega
PX-2	Xereu (Bacia Potiguar)	N. Odebrecht	28	4	12	1983
PX-3	Xereu (Bacia Potiguar)	N. Odebrecht	28	8	15	1983
PNA-2	Namorado II	Tenenge - FEM	170	24	24	1983
PNA-1	Namorado I	Tenenge - FEM	160	24	24	1983
PCH-2	Cherne II (Campos)	Montreal Micoperi	140	24	24	1983
PAG-2	Agulha (RN)	Mendes Junior	13	concreto	12	1983
CES-27	Ceará	A. Araujo	42	4	6	1983
PXA-1	Xereu (Ceará)	Prontoferro	30	4	12	1983
PEN-1	Enchova (Campos)	Montreal - Micoperi	120	32	21	1983
PCH-1	Cherne I (Campos)	Tenenge - FEM	117	24	21	1984
PPM-1	Pampo (Campos)	Mendes Junior	115	24	24	1984
PUB-2	Ubarana (RN)	Mendes Junior	13	concreto	24	1984
PUB-4	Ubarana (RN)	M.H.M. - Zanini	16	4	6	1984
PUB-7	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-8	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-9	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-10	Ubarana (RN)	CEC	13	4	6	1984
PUB-11	Ubarana (RN)	CEC	13	4	6	1984
PUB-12	Ubarana (RN)	SETAL Instalações	16	4	6	1984
PUB-13	Ubarana (RN)	A. Araujo	13	4	6	1985
PUB-14	Ubarana (RN)	Mendes Junior	12	concreto	15	1985
PCR-1	Curimã (Ceará)	N. Odebrecht - Mc Dermott	18	8	15	1985
PEP-1	Espada (Ceará)	A. Araujo	36	4	6	1985

Fonte: Relatórios da Petrobras; Revista Portos e Navios, vários anos.

Entre a descoberta do primeiro poço de petróleo na plataforma continental, em 22 de novembro de 1974, e a entrega da P-XI, em 1983, a Petrobras, a partir de uma decisão política, realizou uma onda schumpeteriana de inovação e investimentos na economia brasileira. Os estaleiros brasileiros, sobretudo os localizados na Bahia e no Rio de Janeiro, tinham condições de atender parte expressiva das encomendas da Petrobras. Porém, as demandas da empresa e a necessidade urgente de substituir a importação de petróleo era maior que a capacidade de oferta da indústria naval brasileira de *offshore*, que obrigava a

Petrobras a realizar encomendas no exterior. No entanto, nada justifica a Petrobras cancelar suas encomendas juntos aos estaleiros brasileiros nos 20 anos seguintes.

Quadro 3 - Plataformas de petróleo da Petrobras – Série P - Petrobras

Unidade	Destinação	Construtor	Lâmina d'água	Estacas	Poços	Entrega
PX-2	Xereu (Bacia Potiguar)	N. Odebrecht	28	4	12	1983
PX-3	Xereu (Bacia Potiguar)	N. Odebrecht	28	8	15	1983
PNA-2	Namorado II	Tenenge - FEM	170	24	24	1983
PNA-1	Namorado I	Tenenge - FEM	160	24	24	1983
PCH-2	Cherne II (Campos)	Montreal Micoperi	140	24	24	1983
PAG-2	Agulha (RN)	Mendes Junior	13	concreto	12	1983
CES-27	Ceará	A. Araujo	42	4	6	1983
PXA-1	Xereu (Ceará)	Prontoferro	30	4	12	1983
PEN-1	Enchova (Campos)	Montreal - Micoperi	120	32	21	1983
PCH-1	Cherne I (Campos)	Tenenge - FEM	117	24	21	1984
PPM-1	Pampo (Campos)	Mendes Junior	115	24	24	1984
PUB-2	Ubarana (RN)	Mendes Junior	13	concreto	24	1984
PUB-4	Ubarana (RN)	M.H.M. - Zanini	16	4	6	1984
PUB-7	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-8	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-9	Ubarana (RN)	A. Araujo	16	4	6	1984
PUB-10	Ubarana (RN)	CEC	13	4	6	1984
PUB-11	Ubarana (RN)	CEC	13	4	6	1984
PUB-12	Ubarana (RN)	SETAL Instalações	16	4	6	1984
PUB-13	Ubarana (RN)	A. Araujo	13	4	6	1985
PUB-14	Ubarana (RN)	Mendes Junior	12	concreto	15	1985
PCR-1	Curimã (Ceará)	N. Odebrecht - Mc Dermott	18	8	15	1985
PEP-1	Espada (Ceará)	A. Araujo	36	4	6	1985

Fonte: Relatórios da Petrobras; Revista Portos e Navios, vários anos.

Se a justificativa fosse custo e eficiência, comparando as plataformas brasileiras com as estrangeiras, a resposta dos empresários brasileiros era de que a indústria nacional somente poderia alcançar excelência na produção doméstica de *off shore*, se a Petrobras continuasse com suas encomendas domésticas. Essa reversão de preferência em relação à indústria nacional, também ocorreu em relação a encomenda de embarcações da Transpetro e de outras estatais brasileiras. Essa tomada de decisão tem relação direta com o chamado “escândalo SUNAMAM”.

No final do governo João Figueiredo, foram identificadas diversas irregularidades nos repasses de recursos da SUNAMAM para os construtores navais. Apesar disso, a autarquia, já afundada em dívidas, continuava a avalizar estaleiros, permitindo que eles descontassem duplicatas na rede bancária e prosseguissem com a construção dos navios encomendados. Em 1984, o governo decidiu não reconhecer os avais da SUNAMAM e iniciou uma investigação das irregularidades, que ficaram conhecidas como o ‘Escândalo da SUNAMAM’. Na época, estimava-se que os prejuízos aos cofres públicos somavam 545 milhões de dólares, dos quais 290 milhões correspondiam a dívidas do Estaleiro Mauá. O caso teve repercussões trágicas, incluindo o suicídio de seu proprietário, o empresário Paulo Ferraz (Goularti Filho, 2014).

A SUNAMAM, tornou-se um incômodo para o governo federal e foi alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional, instaurada em março de 1985. O escândalo teve impactos diretos na navegação e no setor naval, que sofreu uma

drástica redução nas encomendas. Isso resultou na ruptura dos elos de uma cadeia inter-relacionada que promovia inovação.

A crise desencadeou um processo de reestruturação patrimonial no setor. Em 1983, o Estaleiro Verolme foi adquirido pela RSV, uma empresa de capital nacional voltada principalmente para atender às demandas das Forças Armadas brasileiras. Já em 1986, o Estaleiro Emaq foi incorporado pelo Grupo Sequip, que posteriormente foi adquirido pelo Verolme. Por sua vez, o Estaleiro Mauá enfrentou quase a total paralisação de suas atividades devido ao seu envolvimento político com a SUNAMAM (Goularti Filho, 2014).

Em 2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a Petrobras, por meio de uma decisão política, retomou as encomendas domésticas junto à indústria naval brasileira para a construção de navios e plataformas de petróleo. Entre 2003 e 2014, o setor naval brasileiro cresceu de forma robusta, tornando-se uma âncora para o projeto de reindustrialização nacional. No entanto, a exemplo do “escândalo da SUNAMAM”, em 2014 surgiu a operação “Lava Jato”, que novamente desestruturou o setor naval brasileiro. Sendo assim, a expansão ou retração de uma indústria em um país, em grande medida, é uma decisão política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da indústria naval brasileira nas últimas décadas esteve condicionada a decisões políticas e à forma como a Petrobras estruturou suas encomendas. Nos anos 1970 e na primeira metade da década de 1980, a participação expressiva de estaleiros nacionais na construção de plataformas — tanto da Série Campo quanto da Série P — permitiu o desenvolvimento tecnológico, a capacitação da mão de obra e a consolidação de uma cadeia produtiva complexa e interdependente. Contudo, crises políticas e escândalos de corrupção, como o da SUNAMAM em 1984, provocaram um abrupto rompimento desse ciclo, resultando na redução drástica das encomendas e na perda de competitividade do setor.

A retomada das encomendas domésticas a partir de 2003 representou uma nova oportunidade de fortalecimento industrial, que novamente foi interrompida com a Operação Lava Jato em 2014. Esses movimentos evidenciam que, mais do que fatores de custo e eficiência, o destino da indústria naval pesada brasileira foi moldado por escolhas políticas e conjunturas institucionais. Assim, a experiência histórica mostra que a expansão ou retração desse setor estratégico não é apenas resultado de condições de mercado, mas, sobretudo, de decisões governamentais que podem tanto impulsionar quanto desarticular toda a cadeia produtiva associada.

REFERÊNCIAS

COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. *Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro, 1956-1966. (Série completa)

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Editais da Petrobras*. São Paulo, 14 de abril de 1966, p. 31. Disponível em < <https://doe.sp.gov.br/> > Acesso: agosto 2025

GOULARTI FILHO, Alcides. Presença e ausência do Estado na trajetória da indústria da construção naval brasileira - 1959-1989. *Nova Economia*. Belo Horizonte, UFMG, v. 24, p. 445-470, 2014.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

JORNAL DO COMMERCIO. *Campo de Camorim da Petrobras produz por dia 1.887 barris*. Rio de Janeiro, 11 de agosto de 1976. Disponível em < <https://memoria.bn.gov.br/>> Acesso em: agosto 2025.

JORNAL DO COMMERCIO. *MIC quer indústria de bens de capital mais nacionalizada*. Rio de Janeiro, 14 de março de 1977. Disponível em < <https://memoria.bn.gov.br/>> Acesso em: agosto 2025.

PETROBRAS. *Relatórios anuais da Petrobras*. Rio de Janeiro, 1955-1976 (Série completa)

REVISTA PORTOS E NAVIOS. *Petrobras*. Rio de Janeiro, 1965-1975

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE. *Anuário da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro, 1968-1985. (Série completa)

REVISTA PETROBRAS. *Plataformas de petróleo*. Rio de Janeiro: Petrobras, março/abril, 1967.

TRIBUNAL MARÍTIMO. *Relatório das plataformas, navio sonda, FPSO e FSO*. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2019. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/tm/>> Acesso em agosto 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. *Reservas petrolíferas brasileiras são duas vezes superiores as da Venezuela*. Brasília, 08 de dezembro de 1974. Disponível em < <https://memoria.bn.gov.br/>> Acesso em agosto 2025.

“THE GREAT INCREASE THAT HAD OCCURRED”: COLONIAL PRODUCTION, ATLANTIC CONNECTIONS, AND THE SLAVE TRADE TO PERNAMBUCO (BRAZIL, C. 1790–C. 1808)

“O GRANDE AUMENTO QUE HOUE”: PRODUÇÃO COLONIAL, CONEXÕES ATLÂNTICAS E O TRÁFICO DE ESCRAVIZADOS PARA PERNAMBUCO (BRASIL, C. 1790–C. 1808)

Filipe Matheus Marinho de Melo^a

^aDoutor em História pela UFPE, com doutorado sanduíche realizado na Universidade de Lisboa. Professor do curso de História EAD da Universidade de Pernambuco e bolsista da CAPES.
Contato: filipemarinho@gmail.com

Abstract

This study aims to present an overview of Pernambuco within the Atlantic economic system between the late eighteenth and early nineteenth centuries, linking the growth of agro-export production—especially cotton and sugar—to the increase in the arrival of slaves in Recife, the port of the captaincy. It argues that the process of “economic resurgence” experienced by Portuguese America in the second half of the eighteenth century contributed to the reintegration of the captaincy of Pernambuco into the wider Western economy, given its importance as a producer of colonial commodities. It further shows that this “resurgence” increased the demand for slaves, with Recife acting not only as a point of reception but also as an active center for their redistribution. Finally, it argues that, in the context of the flight of the Portuguese Royal Court, despite a temporary downturn, the economy resumed growth in the 1810s.

Keywords: Pernambuco; Economia Atlântica; Tráfico de Escravizados.

JEL Codes: N56; N76; N36.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo apresentar um panorama de Pernambuco nas dinâmicas atlânticas entre o final do século XVIII e o início do século XIX, relacionando o crescimento da produção agroexportadora, sobretudo de algodão e açúcar, e o aumento dos desembarques de escravizados africanos no Recife, principal porto da Capitania. Argumenta-se que o processo de “ressurgimento econômico” pelo qual passou a América portuguesa na segunda metade do século XVIII contribuiu para que a capitania de Pernambuco se reintegrasse aos quadros da economia ocidental, devido à sua posição na produção de bens coloniais. Mostra-se que esse “ressurgimento” contribuiu para aumentar a demanda por escravizados africanos, sendo o Recife, além de receptor, também atuante na redistribuição desses escravizados. Por fim, argumenta-se que, no contexto de fuga da Corte portuguesa, apesar da retração temporária, a economia voltou a crescer na década de 1810.

Palavras-chave: Pernambuco; Atlantic Economy; Slave Trade.

Códigos JEL: N56; N76; N36.

INTRODUCTION

The transition from the eighteenth to the nineteenth century was shaped by a set of factors that contributed to what has been described as the “economic resurgence” of several captaincies in Portuguese America (Schwartz, 1988). Pernambuco benefited from this favorable conjuncture, which stimulated the dynamism of the agro-export sector. These developments were crucial in reinserting the captaincy into Atlantic circuits, since, prior to the Dutch occupation in the mid-seventeenth century, Pernambuco had been the most prosperous captaincy in Portuguese America (Silva, 2010; Lopes, 2018). The costs of this process were borne by the sweat and blood of the thousands of Africans who entered Pernambuco’s principal port: Recife.

In the mid-eighteenth century, Sebastião José de Carvalho e Melo, Count of Oeiras and later Marquis of Pombal, implemented political and economic reforms across the Portuguese Empire, including the creation of institutions to regulate mercantile operations in Portuguese America. In Pernambuco, alongside the *Mesa de Inspeção*—a fiscal body responsible for regulating the prices and quality of colonial commodities such as sugar and tobacco—the *Companhia de Comércio de Pernambuco e Paraíba* was established as a monopolistic enterprise controlling the captaincies’ principal economic transactions. In addition to extending credit to support an already consolidated sector, particularly sugar production, the Company also encouraged new crops, most notably cotton, which would come to dominate Pernambuco’s export revenues from the late 1780s onward (Dias, 2014; Carreira, 1983). Regarding the slave trade, the Company oversaw the supply of enslaved individuals to Recife, obtained primarily from Angola (Menz, 2013).

The end of the company’s monopoly in 1780 and the subsequent rise of free trade coincided with what Hobsbawm (2012) termed the “Age of Revolutions”, whose repercussions were felt throughout the Atlantic world. Following the slave revolution in Saint-Domingue (1791) and the colony’s withdrawal from Europe’s commercial networks, Portuguese America expanded both sugar production for European markets and exports of cotton, cacao, and other commodities (Carrara et al., 2022). In the early nineteenth century, the arrival of the Portuguese Royal Court in Rio de Janeiro, fleeing Napoleon Bonaparte’s invasion at the end of 1807, led to the opening of colonial ports in 1808 and brought an end to what Pernambuco’s governor, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, described as the “system of colonial government”¹ (Pedreira, 2022).

Within this broader context, what historiography has conventionally termed an “economic resurgence” emerged, driven by rising agricultural output and commercial expansion. Pernambuco was deeply integrated into this process, becoming one of the principal ports receiving African slaves, as colonial production relied fundamentally on slave labor. Estimates indicate that Recife ranked third among the most important slave landing sites in Brazil, surpassed only by Rio de Janeiro and Salvador, underscoring its significance to the Portuguese imperial economy (Eltis; Richardson, 2010).

This study examines Pernambuco’s position within the Atlantic economy by assessing the relationships between colonial production, commercial exchange, and the slave trade. As a major exporter of cotton and sugar, Pernambuco was integrated into a wider Atlantic commercial network, much like other regions of Portuguese America (Arruda, 2022). Through Portugal, Recife’s merchants supplied commodities to European markets, particularly those linked to expanding manufacturing sectors, such as France and England (Mello [2004], 2014). At the same time, this commercial system contributed to the expansion of the transatlantic slave trade and the importation of enslaved Africans (Melo, 2026). The central argument advanced here is that, between the late eighteenth and early nineteenth centuries, rising

¹ Ofício do governador de Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, ao conde de Aguiar. 1809, March 18. Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano (henceforth APEJE), Correspondências para a Corte, book 18, f. 16.

colonial production played a key role in increasing the volume of slave landings.

For this reason, the selection of the period c. 1790–c.1808 is warranted by the fact that it was during these final years, when Portuguese America remained subject to the strictures of the colonial system, that several regions of the territory experienced phases of economic expansion, as has long been acknowledged by the specialized historiography (Pedreira, 2022; Carrara et al., 2022). Nevertheless, relatively few studies have examined Pernambuco's commercial and Atlantic realities within this context, particularly by situating them within the broader history of the African slave trade (Melo, 2017; Machado, 2021; Melo, 2026; Dias, 2014). The arguments advanced in this article seek to contribute to the further development of this field of inquiry.

Undoubtedly, sugar plantations were the primary destinations for slaves, but many also remained in urban areas, where they were employed in a range of activities (Carvalho, 2010; Reis, 2019). Nevertheless, relatively few studies have examined the role of slave labor in Pernambuco's cotton cultivation (Palacios, 2004; Melo; Martins, 2023; Santos, 2019; Ribeiro Jr., 1981). One reason for this lies in the scarcity and limited information of the sources—a situation that contrasts sharply with that of sugar production (Mello, 2012). Most colonial records are held at the Overseas Historical Archive in Lisbon and primarily deal with the administrative aspects of the cotton sector, such as taxation, fiscal institutions, and official appointments, rather than production levels. Export registers do provide quantitative data on the subject, but they are available only for a limited number of years, making sustained serial analysis difficult. Similar limitations characterize the sources preserved at the Public Archive of Pernambuco (APEJE) in Recife. Additional sources can be found at the National Archive of Torre do Tombo, in Lisbon, particularly within the records of the *Junta do Comércio* and in the account books of merchants such as Ângelo Gonçalves Aires and others (Dias, 2018).

For instance, between the eighteenth and nineteenth centuries, Gonçalves Aires maintained commercial partnerships with several merchants in Brazil, including the slave traders Elias Coelho Cintra and José Bento Moreira, both based in Pernambuco. Through these networks, he shipped cotton bags to England for merchants such as George Roach and John Theodore Koster (Melo, 2026).² Preserved within the *Livros dos Feitos Findos* collection, these account books offer promising avenues for future research on the commercial networks linking Pernambuco to European markets, particularly England. Their systematic examination, however, falls beyond the scope of the present study, which analyzes the relationship between the expansion of colonial production and the arrival of slaves in Recife.

What is currently known is that patterns of slave ownership became increasingly dispersed throughout the nineteenth century, with a growing number of small and medium-sized slaveholders, rather than the plantation model of large estates employing numerous slaves, predominating in the agro-export sector. As Versiani and Vergolino (2003; 2016) have shown, a significant proportion of these slaves was concentrated in productive semi-arid areas, particularly in the *agreste* and *sertão* regions of Pernambuco, where cotton cultivation was also widespread. The purpose of this study is to examine how the expansion of the captaincy's export economy contributed to the increase in the number of enslaved Africans landed in Pernambuco between the late eighteenth and early nineteenth centuries.

However, any analysis of the increase in the number of the enslaved disembarked in Pernambuco cannot be carried out in isolation without some discussion of the captaincy's agricultural demand, particularly for cotton, given the limited number of studies on the subject. Regarding cotton production, it is important to highlight that at the end of the eighteenth century, Brazilian cotton was considered the second “most esteemed” by Manchester manufacturers, surpassed only by that produced in Asia (Pereira, 2017, 35). It

² Among Others, see: Copiador de cartas comerciais da sociedade de Ângelo Gonçalves Aires e José Bento Moreira. Arquivo Nacional da Torre do Tombo (henceforth ANTT), *Livros dos Feitos Findos*, book 210.

is known that, during the 1780s and 1790s, the diffusion of innovations, such as the water frame and the cotton spinning mule, contributed to a sharp expansion in British demand for raw cotton. Part of this supply originated from the West Indies and the Mediterranean, while Indian cotton, although still significant, increasingly faced growing competition from American fibers (Beckert, 2014; Pereira, 2017).

In the United States, the use of cotton gins in the early 1790s significantly boosted export production. However, as Pereira (2017, 57-61) demonstrated, the first reduction in U.S. exports resulted from the 1808 embargo, imposed by President Thomas Jefferson, and the War of 1812. Commercial relations between the United States and Britain were only reestablished in 1814. In the Caribbean, cotton was cultivated in several regions, not only in territories under British control, such as Jamaica and Barbados, but also in French colonies, as in the case of Saint-Domingue before the slave revolution (Beckert, 2014). However, despite the importance of the West Indies in British raw cotton imports, their share gradually declined due to the superior quality of Brazilian cotton, which came to occupy an important position from the late eighteenth century onward (Pereira, 2017; Beckert, 2014).

In this context, Brazilian cotton became increasingly significant within the Atlantic trade. Cultivated mainly in Maranhão and Pernambuco and exported through Portugal, it had circulated in British markets since the 1760s. However, it was from the 1780s onward that Brazilian cotton acquired greater prominence in European commercial networks—a development that was further reinforced by the opening of Brazilian ports in 1808. According to Pereira (2017), Brazilian cotton was particularly esteemed for its high quality, especially for its longer and more resistant staples, which were less prone to breakage during mechanized spinning. As Beckert (2014) likewise noted, this “long-staple variety” was “better suited to emerging factory technology”.

The expansion in demand for raw cotton and the intensification of colonial economies coincided with the increase in the number of Africans landed in Brazil at the turn of the nineteenth century; this process should be understood through a range of interrelated factors (Tomich, 2004; Beckert, 2014). Given the rise of the agro-export sector, this work assesses the volume of African landings by comparing, where possible, estimates from the Slave Voyages database with sources held in Brazilian and Portuguese archives. As will be shown, Pernambuco also acted as a redistributive hub within the slave trade, transferring the enslaved to other regions of Brazil while simultaneously expanding its export economy. Finally, the article demonstrates that the years preceding the arrival of the Royal Court in Brazil in 1808 were marked by a brief slowdown in export growth and slave landings due to conflicts and blockades in Europe, followed by renewed expansion in the 1810s, largely driven by the opening of ports.

The sources underpinning this article are diverse, consisting primarily of reports produced by colonial authorities on the production of cotton and sugar, as well as records documenting the numbers of disembarkations in Pernambuco and embarkations in Africa, particularly in Angola. Regarding the numerical data reported by colonial officials on the slave trade, information from the Slave Voyages database will also be used to compare the available evidence. As will be demonstrated, in the case of the slave trade to Pernambuco, significant gaps remain in the available figures, obscuring the full extent of the captaincy’s involvement, as Silva and Eltis (2008) have noted. This evidence is further complemented by the accounts of travelers who visited Pernambuco and documented various aspects of life in Recife, with particular attention to commerce and slavery.

This study adopts an “Atlantic perspective” to examine the relationships between colonial production and the slave trade that connected Pernambuco to different parts of the Atlantic World. In this sense, the “Atlantic” is understood as an analytical concept encompassing a set of commercial, institutional, and human relations that linked Pernambuco to various regions both within and beyond the Portuguese Empire (Ferreira, 2024; Armitage,

2002). As Bernard Bailyn (2005, 61) pointed out, Atlantic History “is the story of a world in motion”. However, this study does not aim to provide an in-depth analysis of these connections, but rather to focus on how they contributed to the disembarkation of slaves in Recife. From this perspective, the use of dispersed sources produced across different regions is crucial for reassessing Pernambuco’s position within the wider context of the Atlantic economy, transcending local boundaries and the constraints of sources produced in Recife.

2. BETWEEN COTTON AND SUGAR: COLONIAL EXPANSION AND SLAVE LABOR

In March 1806, the governor of Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, wrote to his overseas superiors what, in his analysis, was a very important observation to be highlighted about the captaincy. He reported “the great increase that had occurred”, mainly in exports, “which I consider to be the greatest that Pernambuco has ever made”. In the schedule of imports and exports that was attached to the letter, cotton, sugar, and hides occupied the main places in the “great increase” reported by the authority.³

Among these products, cotton had already stood out as one of the main products in the agricultural export sector, surpassing sugar, the long-standing staple of Recife’s export trade (Mello, [2004] 2014). It is unsurprising that, in the flag of the *Confederação do Equador* of 1824, a cotton branch appeared alongside a sugarcane stalk, both placed beneath a Masonic symbol. This imagery made explicit the agricultural, social, and politico-ideological connections of the leaders of the 1824 federalist episode. Notably, even during the Pernambuco revolution of 1817, no similar iconography had been adopted, although a flag had been designed on that occasion. But what is important to point out is that cotton exports grew substantially during the 1780s, by which time the *Companhia de Comércio de Pernambuco e Paraíba*, the principal promoter of cotton cultivation in the Mata Norte (wet coastal plain north of Recife) and interior dry zones of these captaincies, had already ceased its activities (Melo, 2017; Melo, 2026).

As early as 1777, the governor José César de Menezes noted growing interest in cotton cultivation in Alagoas, based on a report delivered by the *ouvidor* Francisco Nunes da Costa. The report identified the *Companhia* as the institution most committed to promoting the crop. Since Alagoas was then part of Pernambuco and lay far to the south of Recife, cotton cultivation was envisioned to counter what officials described as the “idleness” of the captaincy’s poorer inhabitants (Palacios, 2004). In this context, idleness was understood as a political and economic category embedded in the system of privileges attached to a particular social position. Thus, efforts to combat the idleness of the poor aimed to prevent Pernambuco’s lower social strata from adopting patterns of conduct traditionally associated with more privileged groups (Silva, 2010).⁴

As an agricultural commodity, cotton fell under the *Companhia*’s jurisdiction until its activities ended in 1780. Within this initiative, we find some of the earliest formal instructions on establishing cotton cultivation.⁵ Rather than taking root in the southern areas of Pernambuco, which were largely dedicated to sugar production, cotton spread across a belt running from Paulista through the Mata Norte, advancing into areas such as Limoeiro, Paudalho, and Nazaré, and extending further north into Paraíba and Ceará, beyond the territorial limits of the captaincy of Pernambuco (Koster, 1816).

In the 1780s, the *ouvidor* of Pernambuco, Antônio Xavier de Moraes Teixeira Homem,

3 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco Caetano Pinto de Miranda Montenegro ao secretário de estado visconde de Anadia. 1806, March 3. Arquivo Histórico Ultramarino (henceforth AHU), Pernambuco, box 259, doc 17380.

4 Efforts to combat idleness were also intended to curb what contemporaries perceived as “vagrancy”. For an insightful discussion of vagrants and socially marginalized groups, see: Souza, [1982] 1986.

5 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco José César de Menezes ao secretário de estado Martinho de Melo e Castro. 1777, Feb 25. AHU, Pernambuco, box 126, doc 9561.

wrote that “cotton is becoming, in this captaincy, a commodity of great distinction [...] the finest in America, and even superior to that of India”. He did not conceal his forecast that “within a few years it will surpass the aforementioned [sugar]”, further asserting that “those who cultivate it [cotton] are more prosperous than sugar planters, especially in the lands already mentioned [the backlands of Ceará and Paraíba], one slave in this type of labor yields three times more than in the work of sugar cultivation”.⁶ In other words, what this authority indicated in 1787 was that the profits from cotton, relative to the costs required to establish its production, were greater than those generated by sugar, which relied on a well-established milling infrastructure.

In fact, the *ouvidor*’s prediction regarding the profitability of the fiber in relation to sugar proved correct. An import register from the city of Porto, for example, shows that in 1788 cotton had already surpassed sugar in value expressed in *réis*: 570,270\$000 for the fiber, compared to 404,698\$890 for white sugar and 7,052\$900 for muscovado—that is, sugar both refined and unrefined.⁷ By the early 1790s, cotton was already regarded as one of the most important export commodities, a prominence that continued into the early nineteenth century. Reflecting this, in 1798, governor Tomás José de Mello wrote that the production of the fiber “continues to grow, and it is impossible to calculate how far it may go”.⁸

Tomás José de Mello did not witness that growth, as he became the target of an investigation that exposed irregularities in his administration. He was replaced by a governing junta that included Bishop José Joaquim da Cunha Azeredo Coutinho. Nevertheless, the former governor’s forecasts proved accurate. Much later, in 1806, members of the *Mesa de Inspeção* reported that cotton had spread throughout the western interior of the captaincy.⁹ In effect, the cotton boom became integrated into the commercial relations between Portugal and the United Kingdom, where machines were producing yarn and textiles on an increasingly large and efficient scale (Melo, 2017). From Recife, but also from São Luís, cotton was exported in bags to the cities of Lisbon and Porto, and from there shipped onward to the ports of London and Liverpool, where Portuguese merchants had maintained contacts since the 1780s and where the fiber would contribute to the momentum of industrialization (Pereira, 2017; Arruda, 2016; Melo, 2026).

Portuguese industry itself indeed had as its principal market the overseas ports of the colonies, especially those of Portuguese America. Jorge Pedreira has noted that the Brazilian cotton boom also helped stimulate textile manufacturing in the metropolis and in regions such as Aveiro, Alcobaça, Porto, and Tomar, among others. However, until the late 1770s, Portuguese production did not manage to reduce the share of textiles that Brazil still had to import. As a relatively small share of Portugal’s exports, foreign manufactures, primarily from Asia and other parts of Europe, accounted for most of the textiles shipped to Brazil. As a result, a 1785 decree prohibited any manufacture of cotton textiles in Brazil to protect the metropolitan industry, alongside a series of fiscal concessions designed to stimulate trade with the colony (Pedreira, 1994).

The production of cotton textiles also stimulated trade with Africa, since the slave could be purchased in exchange for cloth (Ferreira, 2003). Indian textiles were preferred in many parts of Africa for their quality and vibrant colors. As Gustavo Lopes and Maximiliano Menz (2019, 111) observed, textiles “gradually replaced spices”. To better illustrate the impact of textiles in Luanda and the interior of Angola in the mid-eighteenth century, lists were compiled detailing which goods were considered essential for purchasing the enslaved in West Central Africa. According to one official report, “calicoes (*chitas*) and Damão blankets

6 Ofício do ouvidor da Capitania de Pernambuco ao secretário de estado Martinho de Melo e Castro. 1787, May 20. AHU, Pernambuco, box 159, doc 11475.

7 Mapa de exportação da Capitania de Pernambuco para Lisboa e Porto. ANTT, Junta do Comércio, book 455.

8 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco D. Tomás José de Mello ao secretário de estado D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1798, Jan. 10. AHU, Pernambuco, box 199, doc 13658.

9 Correspondências recebidas das autoridades ultramarinas. ANTT, Junta do Comércio, bundle 10, box 38.

(*cobertas*) were among the principal goods in the revenues of Angola”, as they were used to acquire captives.¹⁰

In this way, a commercial circuit of exchange linked textiles and the enslaved. Imported from India, textiles were shipped to Portugal and then redirected to African ports to purchase captives. An accounting record, for example, shows that a *peça*¹¹ of Daman calicoes was sold in Lisbon for 1\$500; in Luanda for 3\$000; and in the interior of Angola for around 6\$000.¹² As Sven Beckert (2014, 43-44) observed, “European trade in cotton textiles tied together Asia, the Americas, Africa, and Europe in a complex commercial web [...] the beating heart of this new system was slavery”. As demand for the enslaved in the Americas increased, trade with India was likewise stimulated, setting a wide range of commodities in motion across the globe.

With the growth of the British textile industry, part of the cotton produced in Portuguese America was exported from Recife to the United Kingdom to supply textile manufacturing that would foster competition with Indian cloth in African and American markets. As Joseph Inikori has noted, the English textile industry developed “an import and re-export substitution industry” (2002, 428). Sven Beckert (2014) goes further, arguing that in Europe, the textile manufacturing sector was pressured to adopt Indian technologies to reproduce the quality and colors of its fabrics. Thus, to meet the demands of late eighteenth-century British industry, raw cotton was increasingly imported from the Caribbean and northern Brazil in the Americas, replacing supplies that had previously come from the Mediterranean (Beckert, 2014).

Keenly aware of the role played by Pernambuco’s cotton, the *ouvidor* Antônio Xavier de Moraes Teixeira Homem remarked on the quality of the fiber exported through the port of Recife: “the finest in America, and even superior to that of India”.¹³ Although the *ouvidor* sought to emphasize the superior quality of cotton produced in Pernambuco in comparison with that grown elsewhere, his assessment was not unfounded. According to Pereira (2018a), Brazilian cotton was widely regarded as high quality and preferred for the manufacture of finer textiles. Pereira further notes that, in 1822, Antônio Bernardino Pereira do Lago “stated that European markets preferred Pernambuco’s cotton to Maranhão’s” owing to its superior quality (Pereira, 2018a, 18).

Given the considerable potential of cotton cultivation in Pernambuco, the campaign against “idleness”, noted by the *ouvidor* of Alagoas in the late 1770s, aimed to render productive a portion of the poor population considered “idle”, as previously mentioned.¹⁴ Yet this idea was not new. According to Guillermo Palacios’ study (2004) on Pernambuco, cotton cultivation had already been incorporated into the plans of overseas authorities by 1759, with the intention of addressing the problem of marginalized poor people and the available labor force unable to find employment in urban centers or sugar mills. From this mid-eighteenth-century concern with idleness, Palacios (2004) argues that, rather than Africans, it was peasants who were most heavily recruited into cotton cultivation. This interpretation saw cotton as a “poor man’s crop” (Pereira, 2018b).

It is worth noting that cotton cost much less to cultivate than sugar. This was already recognized at the time. As governor Tomás José de Mello reported in 1798, “the

10 Memória escrita por Francisco Henrique Rubens e relativa aos principais gêneros que se costumavam enviar da cidade de Lisboa. 1780, Dec. 31. AHU, Angola, box 184, doc 13830.

11 *Peça*, or *peça da Índia*, functioned as a unit of measurement. Within the slave trade, it served as a fiscal standard, corresponding to an adult person of a specified height for taxation purposes. The term’s usage stemmed from an analogy with the measurement of cloth. In 1758, the *peça* was replaced by a new tax category known as *cabeça* (head).

12 Pauta dos preços que têm as fazendas, em Lisboa e em Luanda. AHU, Angola, box 183, doc 13711.

13 Ofício do ouvidor da Capitania de Pernambuco ao secretário de estado Martinho de Melo e Castro. 1787, May 20. AHU, Pernambuco, box 159, doc 11475.

14 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco, José César de Meneses ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1777, Fev. 25. AHU, Pernambuco, box 126, doc. 9561.

expenses of this commodity bear no proportion whatsoever to those of sugar”.¹⁵ With far fewer requirements, cotton shrubs adapted easily to the semi-arid environment and could be cultivated and harvested with minimal land preparation and care. On this matter, the historian José Ribeiro Júnior (1981, 237) described cotton cultivation as “democratic” in contrast to the “seigneurial culture” associated with sugar.

It did not take long for large landowners to take over cotton production, pushing small farmers aside, beginning with restrictions on land access. On this matter, Evaldo Cabral de Mello ([2004] 2014) draws attention to a process by which sugar-mill owners converted to cotton cultivation. This is evident in an official letter from the governor of Paraíba, dated 1787, in which he reported having ordered: “the sugar planters to continue planting cane as they had done before they were seized by the ambition for cotton.” This already reveals the place cotton production had come to occupy in relation to sugar. A similar message was also addressed to the sugar-mill owners: “that they do the same, informing me of those who comply or fail to comply with this order”.¹⁶

The context of this situation extended beyond cotton being preferred over sugar to include an emerging food crisis. Not only sugarcane but even manioc—the dietary staple of the population—began to be displaced by the cultivation of cotton. In an assessment made in 1797, governor Tomás José de Mello wrote that “the ruin of manioc planting in this captaincy dates from the same time as the introduction of cotton cultivation”.¹⁷ Within this broader context of conversion, highlighted by Mello ([2004] 2014), slave labor was employed as a productive force in cotton cultivation on lands little used by the sugar industry, demonstrating that cotton was not solely a poor man’s crop.

A land-use observation was made by the French merchant Louis-François de Tollenare, who was in Pernambuco in the 1810s. When he visited the Salgado sugar-mill estate, owned by the slave trader José de Oliveira Ramos, he noted the vast extent of the property, the portion devoted to sugarcane, and the large tracts left unused. Based on his account, the plantation measured “one league in one direction and two in the other,” yet only about 4.2% of the land was under cultivation, leaving roughly 95% unused: “in none of the other sugar mills I visited did the cultivated portion exceed the proportion I found at Salgado”, the merchant wrote (Tollenare, 1905, 72). In possession of such extensive lands, these large landowners were able to diversify their agricultural production while relying on the labor available to them, whether enslaved or not.

In addition to the diversification strategies adopted by sugar-mill owners, who cultivated cotton on lands not devoted to sugar production, a substantial share of Pernambuco’s cotton output was produced by small and medium-sized farmers in the captaincy’s western regions, particularly in the *agreste* and *sertão* (hinterland). According to Versiani and Vergolino (2003), who examined slaveholding patterns among landowners in these areas, roughly 30 to 40 percent of Pernambuco’s slave population was located outside the Mata Sul—where most sugar mills were concentrated—and Recife, the principal urban center. It was in the *agreste* and *sertão* that these slaves were largely employed. Among the inventories and wills analyzed by the authors, a considerable proportion of landowners were engaged in cotton cultivation and owned relatively small or medium-sized slaveholdings, corroborating what studies on the widespread distribution of slave ownership in Brazil have long demonstrated (Libby, 2020; Florentino, [1995] 2014).

The use of slave labor in Pernambuco’s cotton economy was also observed by the English traveler Henry Koster, who resided in Recife during the 1810s. In Maranhão, a captaincy

15 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco, D. Tomás José de Melo, ao secretário de estado, D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1798, Jan. 10. AHU, Pernambuco, box 199, doc. 13658.

16 Ofício do governador da Paraíba, coronel Jerônimo José de Melo e Castro, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1787, May 28. AHU, Paraíba, box 30, doc. 2178.

17 Carta do governador da capitania de Pernambuco, D. Tomás José de Melo e Castro, ao secretário de estado, D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1797, Aug. 21. AHU, Pernambuco, box 198, doc. 13603.

that rivaled Pernambuco in the export of cotton, Koster reported having encountered large plantations employing between 1,000 and 1,500 slaves (Koster, 1816). Pereira (2017, 136) has argued that these figures were “highly improbable numbers” to have been accurate. Even so, they may indicate a greater concentration of slaves than in Pernambuco, where they were more widely dispersed among small- and medium-sized cotton producers (Versiani; Vergolino, 2016).

By the late eighteenth century, the use of slave labor in cotton cultivation was already well established, suggesting that the cotton-producing regions were not sustained solely by poor free laborers. Indeed, in the 1780s, Pernambuco’s *ouvidor* compared cotton cultivation favorably to sugar production, claiming that “one slave in this type of labor yields three times more than in the work of sugar cultivation”.¹⁸ Likewise, during the 1790s, Manuel Arruda da Câmara (1799, 55) offered practical advice on the management of slave labor in cotton production while emphasizing its profitability. As he noted, “with just 30 slaves I made a cotton field in four days, valued at 1,000 arrobas of cotton”. Taken together, this evidence indicates that, despite the relatively modest scale of slaveholding associated with cotton production, slave labor remained both a viable and profitable option in Pernambuco’s cotton-growing regions.

Despite the shift in agriculture from sugar to cotton, sugar was never abandoned. An import register from the city of Porto for 1789, for example, clearly shows that Pernambuco sugar was valued that year at a higher level than cotton.¹⁹ Over the years, cotton indeed came to dominate exports among colonial commodities, but sugar was far from being cast off. When members of the *Mesa de Inspeção* requested a salary increase in 1806, they justified it by stating that “the agriculture of this country has increased considerably in the commodity of sugar”.²⁰ In other words, the *Mesa de Inspeção*’s workload had kept pace with the rising volume of agricultural production. Moreover, it is also important to consider that in the early 1790s, the collapse of sugar production in Saint-Domingue contributed to the growth of exports from Brazil’s already well-established sugar plantations (Barickman, 2003).

In this way, the production that had previously belonged to Saint-Domingue (Haiti) helped stimulate the sugar sector of Portuguese America. Writing about Bahia, Stuart Schwartz (1988, 343) observed that with “the elimination of the island as a sugar producer, the price of this commodity rose tremendously in European markets”. Rising prices were synonymous with high profitability, as Barickman (2003, 71-73) noted. From Rio de Janeiro, in 1798, the viceroy José Luís de Castro, Count of Rezende, commented on the sugar produced in Campos dos Goytacazes, noting that it “circulates in the general commerce of all Europe”, especially “after Martinique suffered the great destruction occasioned by that same slavery”.²¹ In Pernambuco, in the late 1790s, governor Tomás José de Mello was asked to present an assessment of agricultural production. Even after elaborating at length on the importance and growth of cotton, he did not fail to state that the profitability of the fiber could only be compared to that of sugar, since sugar remained the principal export commodity.²² This became evident when Caetano Pinto de Miranda Montenegro, the new governor of Pernambuco, wrote in 1806 about “the great increase that had occurred”. In the report sent to the metropolis, he presented export figures showing sugar at 702:065\$990 réis and cotton at 1.564:752\$340 réis.²³ It seems clear, therefore, that predictions of cotton surpassing sugar were well founded, even though sugar continued to occupy an important

18 Ofício do ouvidor da Capitania de Pernambuco Antônio Xavier de Moraes Teixeira Homem ao secretário de estado Martinho de Melo e Castro. 1787, May 20. AHU, Pernambuco, box 159, doc 11475.

19 Mapa de exportação da Capitania de Pernambuco para Lisboa e Porto. ANTT, Junta do Comércio, book 455.

20 Correspondências recebidas das autoridades ultramarinas. ANTT, Junta do Comércio, bundle 10, box 38.

21 Ofício do vice-rei do estado do Brasil, conde de Resende, ao secretário de estado, D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1798, Nov. 19. AHU, Rio de Janeiro, box 168, doc. 12475.

22 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco, D. Tomás José de Mello, ao secretário de estado, D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1798, Jan. 10. AHU, Pernambuco, box 199, doc. 13658.

23 Ofício do governador da Capitania de Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, ao secretário de estado, visconde de Anadia. 1806, March 3. AHU, Pernambuco, box 259, doc. 17380.

place among Recife's exports.

Symptomatic of the late eighteenth and early nineteenth-century agro-export revival was the growth in the number of landings of Africans and the expansion of embarkation points, marking a genuine enlargement of the geography catchment area of enslavement. (Eltis; Richardson, 2010). While the expansion of agricultural production and the rising European demand for cotton and sugar contributed to the increase in the number of Africans forced to Recife, it is necessary to examine the connections that enabled this demand to be met. From the *Costa da Mina*²⁴ in West Africa to Mozambique in East Africa, new ports and new populations entered commercial relations with the ships that sustained the slave trade to Brazil. As a result of this process, it is possible to observe the diversity of African origins present in Pernambuco, such as Mozambique, Mina, and Angola (Melo, 2026).

3. THE SLAVE TRADE AND THE ROLE OF PERNAMBUCO

As numerous studies have already demonstrated, the majority of slaves sent to Pernambuco came from West Central Africa—especially from Congo and Angola (Melo, 2026; Eltis and Silva, 2008; Costa, 2021). Among the available sources for the 1790s is the case of the captaincy of Benguela in Angola. However, when compared to other destinations such as Rio de Janeiro, Recife received far fewer people from that port. Benguela was never a primary point of embarkation for captives bound for Pernambuco. Indeed, most arrived from Luanda and from ports farther north along the Angolan coast, such as Cabinda. Historiography has already demonstrated that Benguela's connections with Brazil were closer to Rio de Janeiro (Ferreira, 2006; Candido, 2013). Nevertheless, the surviving sources still allow recovery of figures for two years, 1792 and 1793.

According to an export register produced in Benguela, Pernambuco ranked behind Rio de Janeiro and Bahia in the number of Africans shipped from the port. In 1792, for instance, approximately 893 slaves were sent to Recife, whereas 5,988 were shipped to Rio de Janeiro and 2,029 to Bahia. The following year witnessed a sharp increase, with a total of 1,897 Africans transported to Pernambuco (see Table 1).²⁵ As previously noted, Luanda was the principal port of embarkation for captives destined for Recife. Yet in 1794, the governor reported that a “lack of rainfall, together with countless plagues of locusts, rats, leopards, and lions”, had hampered exports more generally. Even so, he observed that Benguela had performed better than other regions in terms of exports during those years of crisis.²⁶

Mariely Mello Felipe (2020) noted that an El Niño event caused a drought that affected both sides of the South Atlantic. Reports of severe drought emerged not only in Angola but also in Pernambuco. In a letter addressed to the overseas authorities in 1795, D. Tomás José de Mello referred to the difficulties of cultivating manioc to feed the population because of the “great droughts of three years, which began in ninety-one and ended in ninety-three”.²⁷ Although the main concern expressed in the letter was the supply of manioc flour, given its importance both as a staple food and as rations for paid troops, the drought may also have affected export agriculture.

In reality, the drought merely deepened a provisioning crisis that had been unfolding since the mid-1780s. As land previously devoted to manioc cultivation was converted to sugar and cotton production, cultivators became increasingly dependent on imports of basic

24 The *Costa da Mina* was a region that encompassed the Gold Coast and the Slave Coast.

25 Ofício do governador da capitania de Benguela, Francisco Paim da Câmara Ornelas, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1794, Jan. 19. AHU, Angola, box 81, doc. 6683.

26 Ofício do governador do governador e capitão general de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1794, March 3. AHU, Angola, box 81, doc. 6696.

27 Ofício do governador da capitania de Pernambuco, D. Tomás José de Mello, ao secretário de estado, D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1795, Sep. 15. AHU, Pernambuco, box 190, doc. 13117.

foodstuffs from places such as Bahia and Rio Grande de São Pedro in southern Brazil.²⁸ When Tollenare visited the Salgado sugar-mill, he remarked on the extent to which food supplies depended on imports. He noted not only that “dried meat comes from the southern provinces”, but also that “not all the manioc required is cultivated” (Tollenare, 1905, 75).

Having once exported livestock, including mules and horses, as well as meat, Rio Grande increasingly supplied the dried beef needed to feed the northern captaincies, whose economies had been affected either by the droughts of the 1790s or by the conversion of agricultural land to meet the demands of international markets. Reflecting these changing commercial ties, the municipal council of Porto Alegre petitioned for vessels departing from Rio Grande to be allowed to sail directly to Pernambuco and Bahia without first calling at Rio de Janeiro, a port to which the region had long been connected (Menz, 2009).²⁹ As Menz (2009, 175) has shown, between 1802 and 1821, Pernambuco became the third-largest destination for exports from Rio Grande, behind only Rio de Janeiro and Bahia.

By the turn of the nineteenth century, an increasing degree of specialization between export-oriented and domestic markets had emerged in Portuguese America. Rather than operating as separate spheres, the two were deeply intertwined and mutually reinforcing, as Rafael Cariello and Thales Zamberlan Pereira (2022) have argued. At the same time, it was Africa that supplied the labor on which the export economy depended. Thus, when colonial authorities sought to alleviate the effects of drought in Angola by requesting shipments of manioc flour from several Brazilian ports, the governor complained that the quantities received were insufficient because “only very small amounts arrived from those ports,” providing neither adequate relief for the population nor a solution to the crisis.³⁰ This was not only because imported meat and most flour were intended for local consumption, but also because such provisions were routinely carried aboard slave ships operating on the Pernambuco-Africa route.

Given the limitations of the available evidence, it is difficult to assess the extent to which the drought also affected the slave trade. The surviving records for Angola leave considerable room for uncertainty, particularly because export data for Luanda during the 1790s are largely unavailable, so we can only rely on those from Benguela. On the one hand, estimates from the Slave Voyages database suggest that disembarkations in Recife remained relatively stable, with some variations (see Table 1). On the other hand, the available evidence suggests that the actual numbers were higher. Records compiled in Benguela for 1793, for example, indicate a larger volume of slave exports than is reported in the database. For that year, Benguela records list 1,897 slaves shipped to Pernambuco, compared to 1,644 recorded in Slave Voyages. Since the database’s disembarkation estimates are derived from aggregate figures for all African ports from which slave ships departed, the fact that its estimate falls below the figure reported for a single port is revealing. It points to both the undercounting of arrivals and the broader uncertainties surrounding the slave trade to Pernambuco.³¹

Table 1 – Number of African Slaves Carried on Vessels to Pernambuco (1790-1795)		
Year	Disembarkations	Embarkations
	Slave Voyages	AHU, Angola
1790	972	No data available

28 Ofício da junta governativa da capitania de Pernambuco, ao secretário de estado, Rodrigo de Sousa Coutinho. 1800, Jan. 18. AHU, Pernambuco, box 214, doc. 14497.

29 Carta dos oficiais da câmara da vila de Porto Alegre à rainha D. Maria I. 1793, Nov. 16. AHU, Rio Grande do Sul, box 3, doc 284.

30 Ofício do governador do governador e capitão general de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1793, April 25. AHU, Angola, box 79, doc 6635.

31 Ofício do capitão e general do Reino de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1794, March 3. AHU, Angola, box 81, doc 6696.

1791	1,296	No data available
1792	1,453	893
1793	1,644	1,897
1794	324	No data available
1795	1,624	No data available

Source: Slave Voyages, accessed January 11, 2026; AHU, Angola, box 81, doc. 6683.

Despite the hardship faced in Angola, as reported by the governor in a letter describing the lack of rainfall, plagues, and animals, signs of improvement were already emerging in 1794. “This year”, he wrote, “has begun more favorably, although two ships are now departing, one for Rio de Janeiro and another for Pernambuco”.³² Unfortunately, Manoel de Almeida e Vasconcelos did not mention the name of the vessel, and although there is an entry in Slave Voyages referring to the *Nossa Senhora da Conceição*, this ship is recorded as having departed in October (Voyage ID 8123), whereas the governor’s correspondence dates from March 1794. It is therefore possible that some voyages were not captured in the database, including direct routes between Angola and Pernambuco, without intermediary stops.

After the climate crisis had ceased, authorities in Angola began to report an abundance of Africans destined for the slave trade. Manoel de Almeida e Vasconcelos wrote in 1796 that “the competition for slaves among those barbarous countries is so great that there are not enough ships to transport them to Brazil”, pointing to the delays that hindered the return of vessels engaged in the Angola–Brazil trade.³³ A shortage of captives turned into a glut on the exporting coast. The governor noted that the delay may also reflect the activities of French privateers on the high seas. In 1799, the governor of Benguela reported that Portuguese vessels were under attack, which likely disrupted trade across both sides of the Atlantic, especially as there were also reports of French activity along the coast of Pernambuco (Secreto, 2016)³⁴.

Moreover, climatic crises, plagues, diseases, and even animal attacks likely triggered forced population movements, leaving many people vulnerable to kidnapping for the slave trade organized along the coast, especially among those who could not rely on the protection of the local chieftains of Angola (Miller, 1982). In addition, the available evidence suggests that the wars that occurred between the late 1780s and early 1790s also supplied slave trading ports with captives, as in the case of the war against Mossul (Carvalho, 2020).³⁵ In 1791, for example, as reported by the governor, the wars still “continue to produce greater vigor in trade, with a significant increase in the number of slaves”.³⁶ From situations such as these, it is possible to suggest that the numbers for the slave trade may have been slightly higher than those recorded in Slave Voyages, as shown in Table 2 for the second half of the 1790s.

32 Ofício do capitão e general do Reino de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1794, March 3. AHU, Angola, box 81, doc. 6696.

33 Ofício do capitão e general do Reino de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Luís Pinto de Sousa Coutinho. 1796, Jan. 23. AHU, Angola, box 84, doc. 6834.

34 Carta do governador de Benguela, Alexandre José Botelho de Vasconcelos, à rainha D. Maria I. 1799, July 1. AHU, Angola, box 93, doc. 7233.

35 Ofício do governador e capitão-geral de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1790, Dec. 30. AHU, Angola, box 76, doc. 6429.

36 Ofício do governador e capitão-geral de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1791, Aug. 1. AHU, Angola, box 77, doc. 6501.

Table 2 – Disembarkations of slaves in Recife (1796-1799)	
Year	Slave Voyages
1796	607
1797	1,559
1798	2,296
1799	636

Source: Slave Voyages, accessed January 11, 2026.

It is also possible to note that, from the disembarkations that took place in Recife, many slaves were redistributed to other captaincies, revealing how integrated the circuit of the Atlantic slave trade was. The role of Recife as a redistribution point or stopover for vessels transporting slaves to Maranhão and Grão-Pará is not clearly documented in the Slave Voyages database.

As David Eltis and David Richardson (2010) have noted, among Brazilian ports, Recife was the closest to Angola, with an average crossing time of approximately 26.7 days. Thus, the stopovers made in Recife before continuing toward the far north of Portuguese America may have served for the replenishment of provisions—and, naturally, for commercial exchanges. The sources consulted also indicate that Pernambuco played a role in supplying captives. For example, in a list sent in 1793 by the governor of Maranhão, Fernando Antônio de Noronha, the captaincy of Pernambuco appears among the places from which slaves were imported. Indeed, among Cacheu and Bissau in Africa, and Bahia, Rio Grande do Sul, and Aracati in America, Pernambuco itself led the list in terms of its role in the redistribution of slaves (Table 3).

Table 3 – Disembarkations of African slaves in Maranhão (1793)		
Vessel name	Port of origin	Number of Slaves
<i>Expediente</i>	Cacheu	164
<i>N.S. do Monte do Carmo</i>	Pernambuco	233
<i>Correio de Angola</i>	Pernambuco	211
<i>Senhora do Monte</i>	Pernambuco	47
<i>Piedade de S. Antônio</i>	Bissau	194
<i>N. S. da Apresentação</i>	Bahia	74
<i>São Jorge</i>	Bissau	253
<i>Amável Donzela</i>	Cacheu	314
<i>Corpo Santo</i>	Pernambuco	184
<i>São Macario</i>	Bissau	216
<i>São José das Almas</i>	Pernambuco	29
<i>Minerva</i>	Rio Grande	13
<i>S. Antonio Val de Piedade</i>	Bahia	274
<i>N. S. do Monte</i>	Pernambuco	108
<i>N. S. de Água de Lupe</i>	Pernambuco	24
<i>São José e Almas</i>	Aracati	13

Source: AHU, Maranhão, box 84, doc 7042.

Despite the database's immense contributions, there are still gaps regarding the slave trade to Recife that can be explored through more in-depth archival research. For example, based on the database, the *Correio de Angola*, a vessel owned by the Lisbon slave trader José António Pereira, is recorded as sailing from Benguela to Maranhão (Voyage ID 46803). Based on information from the governor of Maranhão, however, it appears that the ship first stopped in Recife before proceeding northward. Moreover, the reasons why slaves were transported from Pernambuco to Maranhão were related to the latter's own agricultural resurgence, as the captaincy had also become an important cotton producer — even though Pernambuco's fiber was more highly prized (Pereira, 2017).

Similar voyages also involved Grão-Pará. In 1790, for example, despite complaints about the sale of slaves labeled as “troublemakers” because they fled and formed quilombos (runaway settlements), authorities and merchants in Pará reported that these African captives arrived in “small vessels coming from the cities of Bahia, Maranhão, and Pernambuco”.³⁷ In 1794, ships bound for Pará often made stopovers in Pernambuco or Maranhão. This was the case of the *Pensamento Ligeiro*, which sailed north of Luanda to acquire slaves before proceeding to Brazil.³⁸ By 1799, according to the government of Pernambuco, the practice of stopovers was still in place, as ships disembarked slaves in Recife before continuing to Pará.³⁹ This is particularly evident in the example of the brig *Prudente Amigo*, which left Luanda bound for Pará but was expected to stop first in Recife, where it left “three hundred and fifty-four captives and sixteen children” in 1804.⁴⁰ The voyage is recorded in the database with its destination listed as Pará, but without mention of the stopover in Recife, which highlights some of the database's limitations in capturing the complexity of the slave trade involving the port of Pernambuco (Voyage ID 8116).

This redistributive role had already been denounced in the late 1790s by a member of the governing council, the bishop Azeredo Coutinho. In his criticism of the conduct of merchants, he argued that instead of supplying Pernambuco's internal market with Africans newly arrived from the coast, Recife traders were redirecting captives to other regions, including Maranhão and Grão-Pará. As a result, what remained available for the agricultural sector for sale in Recife were slaves whose prices, according to the bishop's complaint, reached as much as three times their original value.⁴¹

Moreover, beyond the connections with the far north (Maranhão and Grão-Pará)—and even the south, if one includes Rio Grande—there were also redistributive circuits that extended beyond the boundaries of Portuguese America. In the same context as Azeredo Coutinho's denunciations, in June 1800, the bishop revealed that in Pernambuco, there was already a practice of sending slaves to Montevideo, in the Río de la Plata.⁴² This was not a practice limited to Recife. A similar complaint was made by the president of the *Mesa de Inspeção* of Rio de Janeiro in 1798, when he wrote about the “great diversion of blacks to Monte Video; this pestilent contraband that robs us of labor [...] and has reached the point that one slave who, for example, was worth fifty thousand *réis*, is today worth one hundred thousand or more”.⁴³ In Rio, the price of one slave had thus doubled—whereas, as seen, in

37 Correspondências recebidas das autoridades ultramarinas. ANTT, Junta do Comércio, bundle 10, box 38.

38 Ofício do governador do governador e capitão general de Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, ao secretário de estado, Martinho de Melo e Castro. 1794, Oct. 2. AHU, Angola, box 81, doc. 6723.

39 Ofício da junta governativa da capitania de Pernambuco ao secretário de estado, Rodrigo de Sousa Coutinho. 1799, Nov. 25. AHU, Pernambuco, box 212, doc. 14405.

40 Ofício do governador do governador e capitão general de Angola, D. Fernando António Noronha, ao secretário de estado, visconde de Anadia. 1804, Jun. 30. AHU, Angola, box 112, doc. 8074.

41 Ofício do bispo de Pernambuco, D. José da Cunha Azeredo Coutinho, ao secretário de estado, Rodrigo de Sousa Coutinho. 1800, June 6. AHU, Pernambuco, box 216, doc. 14657.

42 Ofício do bispo de Pernambuco, D. José da Cunha Azeredo Coutinho, ao secretário de estado, Rodrigo de Sousa Coutinho. 1800, June 6. AHU, Pernambuco, box 216, doc. 14657.

43 Ofício do desembargador que serve de presidente da Mesa de Inspeção, José Feliciano da Rocha Gameiro. 1798, April 28. AHU, Rio de Janeiro, box 164, doc. 12265.

Recife it could reach as much as three times its original value.

Even after the transfer of Colonia del Sacramento to Spanish rule, the movement of Luso-Brazilians throughout the region did not end, as social and commercial ties undoubtedly continued to bind them to that locality. Montevideo served as the principal port of call for vessels operating in the region. Most of these connections involved merchants from Rio de Janeiro and Salvador, but relations with these ports likely formed part of broader and more complex trading networks (Prado, 2015). Menz and Bohorquez (2018), for example, have shown how José Antônio Pereira, a Lisbon-based merchant whose commercial networks spanned the globe, relied on his contacts in Rio de Janeiro to gain access to the Río de la Plata market.

Beyond Rio de Janeiro, Pernambuco may also have participated in the mercantile networks that linked Portuguese America to the southern reaches of the continent. Evidence for this can be found in the aforementioned letter sent in 1800 by bishop Azeredo Coutinho, which referred to the activities of Recife merchants and their trade with Montevideo. It is also worth noting that José Antônio Pereira himself maintained commercial agents in Recife (Melo, 2026). Despite these indications, significant gaps remain in our understanding of the commercial ties that Pernambuco merchants cultivated beyond the boundaries of Portuguese America. Future research may help clarify the extent of these connections and shed further light on the position of Recife merchants within these wider Atlantic and intercolonial trading networks.

At the turn of the nineteenth century, the importation of slaves increased further (see Table 4). Although most of the men and women who embarked along the African coast and bound for Recife came from Angola, as previously noted, the favorable conditions in Brazil's agro-export sector likely encouraged overseas authorities to explore other regions, thereby contributing to the expansion of slave trade zones in Africa.

Table 4 – Number of African Slaves Carried on Vessels to Pernambuco (1800-1806)

Year	Disembarkations		Embarkations
	Slave Voyages	AHU, Pernambuco	AHU, Luanda
1800	984	No data available	No data available
1801	5,334	3,000	No data available
1802	5,095	4,000	No data available
1803	4,794	No data available	4,013
1804	5,061	5,529	3,325
1805	3,402	4,750	4,626
1806	3,782	4,863	No data available

Source: Slave Voyages, accessed January 20, 2026; AHU, Pernambuco, box 232, doc. 15638; box 241, doc. 16193; box 257, doc. 17268; box 259, doc. 17380; box 267, doc. 17828; AHU, Angola, box 111, doc. 8050; box 114, doc. 8181; box 117, doc. 8318.

In 1802, for example, the *Real Junta do Comércio* considered opening trade with Gabon, using the islands of São Tomé and Príncipe as a base of operations.⁴⁴ This trade was not only a European initiative, but was also encouraged by African authorities. As the governor of the islands of São Tomé and Príncipe wrote in 1801, it was in fact the “kings

⁴⁴ Ofício do presidente do Erário Régio, D. Rodrigo de Sousa Coutinho, ao provedor da Junta do Comércio, conde de Vila Verde. 1802, Jan. 18. AHU, São Tomé and Príncipe, box 31, doc. 2305

of Gabon” who showed interest in trading with the Portuguese.⁴⁵ For the *Real Junta do Comércio*, this represented an opportunity to stimulate commercial activity in the islands, which were considered “ruined”, since they depended heavily on the slave trade conducted in West Africa and served as a support point for vessels departing from Brazil. To implement this initiative, the institution issued a public notice to the merchant community of Lisbon. José Antônio Pereira, already mentioned, was among the merchants interested in trade in this part of Africa. He established a trading house in São Tomé that began transporting slaves from Calabar, Gabon, and Cape Lopo, not only from the mainland to the islands, but also sending vessels to Recife, where the captives were received by his agent, Simião de Souza.⁴⁶

Since the islands of São Tomé and Príncipe lay along the route to West Africa (*the Costa da Mina*), vessels involved in the traffic with Pernambuco also reached that region. Based on the Slave Voyages database, for example, the schooner *Alexandrina* purchased Africans on the Costa da Mina and made a stop at the island of Príncipe before returning to Pernambuco to disembark them (Voyage ID 46360). Unfortunately, the specific port of embarkation is not indicated, but it is possible to speculate that it may have been Ouidah (*Ajudá*, in Portuguese), given the importance of Dahomey in the slave trade in that part of Africa, or Porto-Novo or Lagos (Onim), since at the turn of the nineteenth century these ports were growing in importance in the trade and were the origin of captives taken in several wars among those populations. In the early nineteenth century, increasing numbers of slaves were embarked on from West Africa as a result of a series of ongoing conflicts, such as the fragmentation of the Oyo Empire and the wars between Dahomey and Porto-Novo for control of the slave trade (Silva Jr., 2022).

Beyond the African context of slave exports, there was also an Atlantic dimension that contributed to the increase in embarkations, particularly considering the Era of Abolition⁴⁷ and the Era of Revolution. With the French Revolution in 1789 and the uprising of the slaves in Saint-Domingue, the importation of captives by French vessels declined during the Napoleonic Wars from the 1790s onward (Miller, 1988). This resulted not only in the abandonment of trading posts along the Mina Coast (Silva, 2004) but also in a reduction in the number of vessels along the Loango coast, between the ports of Cabinda and Molembo, an area where the Portuguese reported arms smuggling (Martin, 1972).

On the British side, pressures from the growing abolitionist movement had been present since the late eighteenth century. In April 1790, an employee at Cape Coast, aware of the abolitionist debate and the decline of business in West Africa, reported that he had been informed of William Wilberforce’s political efforts to end the British slave trade (Verger, 1987). British politician Wilberforce was not only opposed to the slave trade but also a member of an abolitionist society that helped pressure for and achieve the abolition of the slave trade in 1807, although the abolition of slavery in British colonies was decreed only in the early 1830s.

What is important to consider about this context is that while the agro-export sector was expanding and generating greater demand for slave labor, the slave trade also depended on the interests of African trading elites, for whom commerce with Europeans was not only a source of revenue and access to imported goods, but also a demonstration of power (Thornton, 1998). Moreover, there was an ongoing campaign to abolish the trade, driven by British anti-slave trade propaganda. As a result, with the principal competitors to Luso-Brazilian commerce — the French and the British — reduced along the African coast, Brazil

45 Ofício do governador das ilhas de São Tomé e Príncipe, João Baptista e Silva, ao secretário de estado D. Rodrigo de Sousa Coutinho. 1801, March 31. AHU, São Tomé and Príncipe, box 30, doc. 2265.

46 Requerimento de José Anônio Pereira ao secretário de estado, visconde de Anadia. 1802, Jun. 3. AHU, São Tomé and Príncipe, box 31, doc. 2322; Requerimento do negociante José Antônio Pereira ao príncipe regente, D. João. 1809, Marc 17. AHU, São Tomé and Príncipe, box 42, doc. 2850.

47 For further discussion about “Era of Abolition” within the Portuguese Empire, see Ferreira, 2025; Marques, 2000.

came to absorb the surplus of slaves who would otherwise have been destined for English and French traders.

4. YEARS OF CRISIS AND THE RESURGENCE OF THE AGRO-EXPORT ECONOMY

That “great increase”, described by the governor of Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, turned into a three-year crisis that began in 1806, was felt more acutely in 1807, extended through 1808 and 1809, and whose signs of recovery would only become apparent from 1810 onward. In 1807, according to the governor, exports of cotton bags for the previous year (1806) had declined. The responsibility did not lie with production itself, but with exports, owing to the context of the “obstacles to European trade”, which, as he wrote, “influences the value of all colonial goods”.⁴⁸ The governor made it clear that the problem was not local but rather Atlantic- and European-scope. It stemmed from Napoleon Bonaparte’s actions against England, which drew Portugal into his sphere of influence following the confirmation of the 1793 alliance treaty (Pedreira, 1994).

A merchant in Lisbon who maintained an intense trade with Pernambuco confirmed the same situation. In a letter sent to his consignees in Recife in January 1807, Ângelo Gonçalves Aires wrote that “regarding these goods, I must inform you that, as a consequence of the war that has resumed, the [price of] Pernambuco cotton in this [Lisbon] market has fallen to 290, and even so with little demand”. Regarding sugar, he stated that “for now, it has low export, but I hope it will soon have greater circulation”.⁴⁹ Since Portugal acted as an intermediary between its colonies and European states, reduced imports hindered the export of colonial products to other markets. This affected not only the commercial chain but also the quality of the goods.

Coastal cities such as Lisbon, Recife, and Liverpool tend to be humid due to their proximity to large bodies of water, whose evaporation increases the relative humidity. For this reason, long-term storage of sugar and cotton in boxes or bags — especially after maritime transport — would likely degrade their quality. Sugar, far more perishable, was probably the most severely damaged in quality, although it would not spoil entirely. Cotton, on the other hand, despite the effects of mold and even pests on the raw fiber, would likely last longer before deteriorating, although its quality was closely related to the spinning process. This helps explain the reduction in its price on the European market, as well as the “low export” of sugar mentioned by the merchant.

If in January, Ângelo Gonçalves Aires wrote to Narciso José de Santa Anna and Joaquim Moreira dos Santos, his consignees in Recife, about the difficulties in marketing Pernambuco’s goods; this was undoubtedly a continuation of the previous year, 1806, as the governor of Pernambuco had likewise observed (Pedreira, 1994). Moreover, despite the broader context of prosperity at the beginning of the nineteenth century, the “great scarcity of slaves” was the subject of an official letter sent by the governor in March 1806. Unfortunately, the sources consulted provide no information regarding the arrival of slaves in that year. What the governor reported was that this scarcity put “the cultivators of sugarcane in great delay and decline, with debts and very few slaves, being further aggravated in the present year, in which, owing to the obstacles to European trade, sugars are being sold at six, seven, and eight tostões per arroba compared to the previous harvest”.⁵⁰

Indeed, the decline in prices and even reduced sugar sales directly affected production.

48 Ofício do governador da capitania de Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, ao secretário de estado visconde de Anadia. 1807, May 6. AHU, Pernambuco, box 267, doc. 17828.

49 Copiador de cartas comerciais da sociedade de Ângelo Gonçalves Aires e José Bento Moreira. ANTT, Livros dos Feitos Findos, book 210.

50 Ofício do governador Caetano Pinto de Miranda Montenegro a Luís de Vasconcelos Sousa. 1806, March 27. APEJE, CC, book 15, fl. 18.

Complaints about the shortage of slaves and their high prices among colonial authorities and sugar-mill owners were not new. Such reports can be found in correspondence dating back nearly a century, as when Felipe Paes Barreto, in the 1720s, noted the shortage of slave labor because many were being redirected to Minas Gerais for gold extraction.⁵¹ What distinguishes this moment from others is that the importation of slaves had declined excessively and was embedded in a context directly related to the so-called “obstacles in Europe”. After years of continued expansion of export agriculture, the supposed shortage of slaves resulting from reduced imports would have affected the productive process itself, from land preparation to planting, cultivation, and harvesting. The abrupt decline in the arrival of slaves should not be understood as affecting only sugar production but also cotton production.

It may be that the limited outflow of goods affected European ports far more than Recife — at least in relation to cotton. This is precisely why the governor of Pernambuco wrote about the “obstacles of Europe”. The problem was not that conditions of production and cultivation had been impaired, but rather the export of these goods, due to reduced European imports. In the case of sugar, the situation was indeed more dramatic, even resulting in the alleged ruin of plantation owners mentioned by the governor in Pernambuco.⁵² From the perspective of revenue collection, according to Governor Miranda Montenegro, during the first years of the three-year crisis, there was a “great reduction in customs duties, which, having yielded 152 contos in 1807 and produced only 82 [contos] in 1808”. He further added, regarding sugar, that “not a single arroba was sold in the past year [1808], and only recently [already in 1809] were eight hundred boxes sold”, all amid “a shortage of slaves, and in great delay and decline”. The consequence of the reduced outflow of goods from Portuguese ports was, evidently, the decline in sugar imports and, to a lesser extent, in bales of cotton.⁵³

Tollenare’s data indicate that sugar exports in boxes had indeed declined. For instance, while records show approximately 9,237 boxes exported in 1804⁵⁴ and 13,265 in 1805⁵⁵, the figures reported by the Frenchman for 1808 represent a drop of more than half, totaling 4,271 (see Figure 1). In the case of cotton, the governor’s data compiled in Recife showed that the only year with a major decline in fiber exports was 1808, the year France occupied Portugal and the Royal Court fled to Rio de Janeiro (see Figure 2). Once Portugal was blockaded by British vessels, goods that would normally have been imported through Lisbon or Porto were sent directly to England. Aware of this shift, in 1808 January, Ângelo Gonçalves Aires asked a business partner in London to “receive everything of ours that is sent to the ports of England”.⁵⁶ As the charts below demonstrate, even when the figures for 1808 are taken into account, the reconfiguration of foreign trade did not compromise cotton exports as severely as it did sugar.

Figura 1 - Recife’s exports in boxes of sugar (1804-1816)

51 Carta do capitão-mor do Cabo de Santo Agostinho, Felipe Paes Barreto, ao rei D. João V. 1726, Sep. 19. AHU, Pernambuco, box 34, doc. 3159.

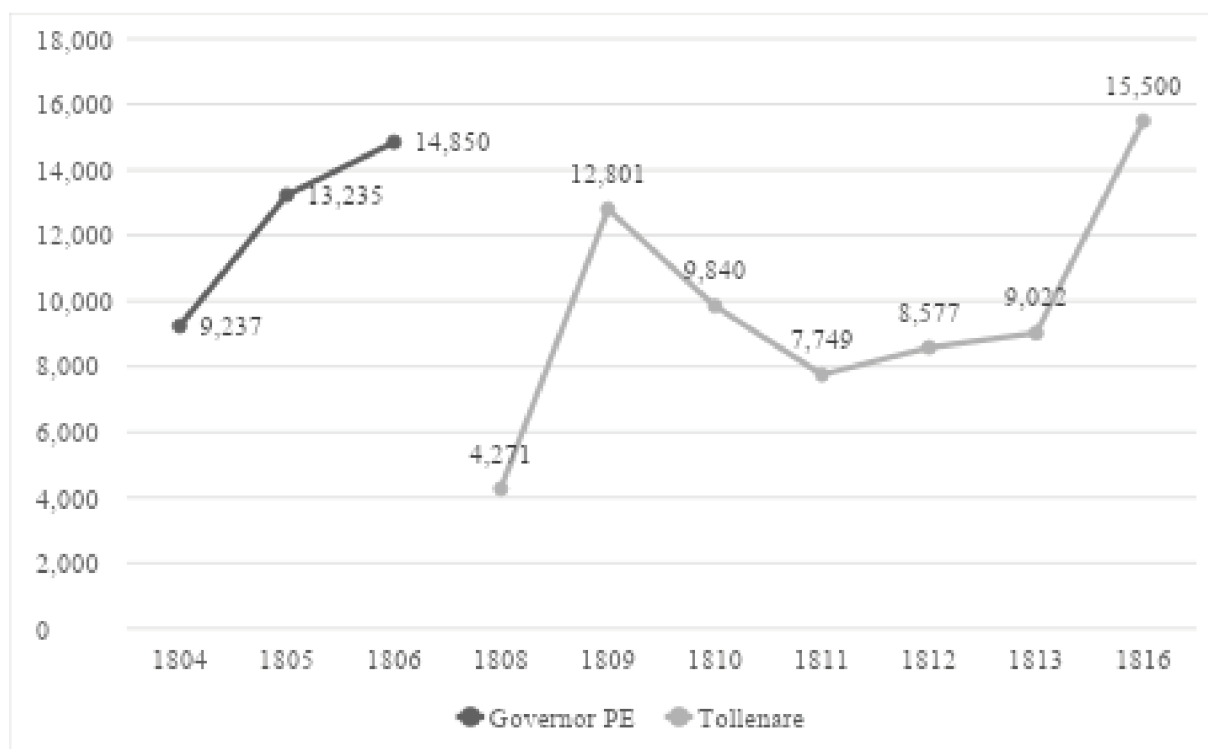
52 Ofício do governador Caetano Pinto de Miranda Montenegro a Luís de Vasconcelos Sousa. 1806, March 27. APEJE, CC, book 15, fl. 18.

53 Ofício do governador Caetano Pinto de Miranda Montenegro ao secretário de estado, conde de Aguiar. 1809, March 18. APEJE, CC, book 18, f. 17; Ofício do governador Caetano Pinto de Miranda Montenegro ao secretário de estado, conde de Aguiar. 1810, July 2. APEJE, CC, book 18, f. 50.

54 Ofício do governador da capitania de Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, ao secretário de estado, visconde de Anadia. 1805, Nov. 15. AHU, Pernambuco, box 257, doc. 17268

55 Ofício do governador da capitania de Pernambuco, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, ao secretário de estado, visconde de Anadia. 1806, March 3. AHU, Pernambuco, box 259, doc. 17380.

56 Copiador de cartas comerciais da sociedade de Ângelo Gonçalves Aires e José Bento Moreira. ANTT, Livros dos Feitos Findos, book 210.



Source: AHU, Pernambuco, box 257, doc. 17268; AHU, Pernambuco, box 259, doc. 17380; AHU, Pernambuco, box 267, doc. 17828; Tollenare, 1905, 164.

Figura 2 - Recife's cotton sacks exports (1801-1810)



Source: APEJE, CC, book 18, f. 57; Koster, 1817, 173.

The arrival of slaves was closely tied to the agro-export sector, as previously noted. Given the ongoing “commercial obstacles in Europe” that hindered the outflow of goods and disrupted communication between Pernambuco and Portugal, the decline in the importation of captives had a clear underlying cause. It can therefore be affirmed that, on the eve of

the opening of the ports in 1808, these markets were fundamentally interrelated. In this context, Pernambuco’s agro-export production was deeply entangled with European markets, suffering from their setbacks and triumphs alike.

Examining these established foreign trade connections does not, of course, negate the existence of internal mercantile relations that contributed to the interconnection of various places in Portuguese America, as previously noted. In this regard, the case of Recife and its position as a slave redistribution center is an example. Joseph Miller (1988, 503) long ago suggested such an interpretation, asserting that the shipment of slaves to the far north of Portuguese America was a sign of the dominance of Recife. Furthermore, there were connections with Rio Grande for the procurement of meat, with the Rio de la Plata, and even voyages to the Indian Ocean, as was the case with the vessel *Espada de Ferro*. It remains noteworthy that until the transfer of the Portuguese Royal Court to Rio de Janeiro, Recife maintained intense connections with Portugal, structured through a network of consignment relations (Melo, 2026; Pedreira, 2022). Neither fully “autonomous” nor entirely isolated, Pernambuco’s commerce must be analyzed within its specific nuances.

Due to the prevailing conditions in the agro-export sector, the arrival of African slaves in Recife declined between 1807 and 1809, recovering only from 1810 onwards. Data from the Slave Voyages database, for instance, shows that the slump in slave imports during the three-year crisis was most pronounced in 1809—likely the year when Pernambuco felt the most direct impacts of the conflict. Once again, the figures from the database may include unregistered voyages. As authorities in Luanda noted, exports from that port in 1809 exceeded the Slave Voyages data by just over a thousand people (Table 5). Nevertheless, whether considering departures from Luanda or arrivals in Recife, the figures presented in the table fell short of the peaks recorded in previous years, when Pernambuco received large numbers of slaves and subsequently re-exported many of them to other regions.

Table 5 – Number of African Slaves Carried on Vessels to Pernambuco (1807-1810)		
	Disembarkations	Embarkations
Year	Slave Voyages	AHU, Angola
1807	1,840	No data available.
1808	1,757	No data available.
1809	1,534	2,573
1810	4,724	1,297

Source: Slave Voyages, accessed January 30, 2026; AHU, Angola, box 123, doc. 8742; box 124, doc. 8872.

In conclusion, what appears to have occurred between the late 1790s and the arrival of the Royal Court in Rio de Janeiro in 1808 is that the growth in agro-export production (sugar, cotton, and other commodities) drove an increased demand for Africans. In this light, one may even interpret the rise in export revenues and the surge in African arrivals as a compensatory response to downturns during periods of crisis—such as the drought of the 1790s and the “European obstacles” between 1807 and 1809. A clear correlation existed between the expansion of the slave labor force and the growth of colonial exports, particularly sugar and cotton.

CONCLUSION

In 1808, a new phase also began in Brazil. While foreign trade in Portugal “continued to face serious obstacles”, as Jorge Pedreira has noted, owing to the reorientation of colonial commerce during the Napoleonic invasions, Brazil’s ports were opened to foreign navigation and commerce (Pedreira, 1994). This proved particularly important for the economic growth of Portuguese America, as the opening of the ports fostered closer commercial ties between Brazil and Europe and greater cooperation with merchants in Africa, despite the discontent of Portugal’s mercantile community.

A letter from 1825 revealed the dissatisfaction of Lisbon’s mercantile community over the opening of the ports. Its authors wrote: “as a consequence of successive causes, powerful and decisive, all arising after the conflagration through which Europe recently passed, which compelled the Royal Court to establish its residence in Rio de Janeiro, its trade has suffered considerable losses to the interests of the loyal vassals of these Kingdoms”. They further noted that, due to this transfer, “trade came to be entirely relocated to Brazil, where the relations then fostered by the new Metropolis doubly attracted it there”.⁵⁷

After the relations between Portuguese America (and, after 1815, the Kingdom of Brazil) and England had been consolidated, it is likely that—just as had occurred in Portugal—foreign trading houses were established in the three principal commercial centers (Rio de Janeiro, Bahia, and Pernambuco, and later elsewhere in Brazil). This development enabled foreigners to circulate in these capitals and to deal directly with local merchants, without the need for the intermediary role previously played by Portugal within the colonial trading system. In this way, the transfer of the Royal Court from Lisbon to Rio de Janeiro, with all its consequences, also strengthened the economies of Brazil’s main commercial centers. This broader context directly affected the number of African arrivals. According to Eltis and Richardson’s estimates (2010, 23), more than one million slaves disembarked in Brazil between 1801 and 1825, a period that coincided with one of the most dynamic phases of Brazil’s economy.

In summary, this study has shown that, in the late eighteenth and early nineteenth centuries, colonial production, the Atlantic market, and the slave trade formed a single, integrated economic system that was fundamental to the growth of the Portuguese American economy, as specialized scholarship has long demonstrated. The purpose of this paper has been to examine how Pernambuco was embedded within this system through the expansion of its agro-export economy, its participation in the slave trade, and its role in the circulation of African slaves both within and beyond Portuguese America through the commercial networks linking the captaincy to Africa and Portugal.

The intensification of agro-export production, driven by both cotton and sugar and reinforced by connections to European markets, reshaped Pernambuco’s position within Atlantic commercial networks. Linked to this process was the growth in the number of slaves disembarked in the captaincy, underscoring the centrality of coerced labor to both sugar cultivation and cotton production. This study has also demonstrated that Recife operated not only as a major port of arrival but also as a center for the redistribution of slaves to other regions of Portuguese America and to the Río de la Plata.

By highlighting these dynamics, this study has sought to challenge classic interpretations in Brazilian historiography that portrayed the regions of Brazil as “isolated systems” or “economic archipelagos” with little or no interaction among them (Furtado, 2007; Galvão, 2021). Far from constituting a peripheral or disconnected economy, Pernambuco was deeply integrated into the broader dynamics of Portuguese America and the Atlantic world.

⁵⁷ Representação dos negociantes e fabricantes da praça de Lisboa ao rei D. João VI. 1825, Dec. 14. AHU, Angola, box 155, doc. 11220.

REFERENCES

- ARMITAGE, David. Three concepts of Atlantic History. In: ARMITAGE, David; BRADDICK, Michael J. (eds.). *The British Atlantic World, 1500-1800*. New York: Palgrave MacMillan, 2002, p. 11-27.
- ARRUDA, José Jobson de Andrade. O algodão brasileiro na época da Revolução Industrial. *Am. Lat. Hist. Econ.*, vol 23, n. 2, 2016, pp. 167-203. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532016000200167
- ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Planos para o Brasil, projetos para o mundo: o novo imperialismo britânico e o processo de independência (1800-1831)*. São Paulo: Alameda, 2022.
- BAILYN, Bernard. *Atlantic History: concept and contours*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.
- BARICKMAN, Bert. *Um contraponto baiano: açúcar, fumo, mandioca e escravidão no Recôncavo, 1780-1860*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BECKERT, Sven. *Empire of cotton: a global history*. New York: Alfred A. Knopf, 2014.
- CAMARA, Manuel Arruda da. *Memória sobre a cultura dos algodoeiros, e sobre o methodo de o escolher, e ensacar, etc.* Lisboa: Officina da Casa Litteraria do Arco do Cego, 1799.
- CANDIDO, Mariana P. Os agentes não europeus na comunidade mercantil de Benguela, c. 1760-1820. *Saeculum: Revista de História*, vol. 29, pp. 97-124, 2013. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/view/19811>
- CAPELA, José. *O tráfico de escravos nos portos de Moçambique, 1717-1904*. 2ª ed. Porto: Edições Afrontamento, 2016.
- CARIELLO, Rafael; PEREIRA, Thales Zamberlan. *Adeus, Senhor Portugal: crise do absolutismo e a independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- CARRARA, Angelo Alves, et al. The Brazilian economy during the old regime crisis (c. 1750 – 1807). *Revista de História Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 41 (1), pp. 119-146, 2022. <https://www.cambridge.org/core/journals/revista-de-historia-economica-journal-of-iberian-and-latin-american-economic-history/article/abs/brazilian-economy-during-the-old-regime-crisis-17501807/5027D893B0610EFE2A22AF4AC9030AEE>
- CARREIRA, António. *As Companhias Pombalinas: de Grão-Pará e Maranhão e Pernambuco e Paraíba*. Lisboa: Editorial Presença, 1983.
- CARVALHO, Ariane. Guerras nos sertões de Angola: sobas, guerra preta e escravização (1749-1797). PhD dissertation – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8854225

- CARVALHO, Marcus J. M. de. *Liberdade: rotinas e rupturas do escravismo no Recife, 1822-1850*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.
- COSTA, Valéria Gomes. *Ôminira: mulheres e homens libertos da costa d'África no Recife (c. 1846-c. 1890)*. São Paulo: Alameda, 2021.
- DIAS, Érika Simone de Almeida Carlos. “As pessoas mais distintas em qualidade e negócio”: a Companhia de Comércio e as relações políticas entre Pernambuco e a Coroa no último quartel de Setecentos. PhD Dissertation – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.
- DIAS, Thiago Alves. A casa comercial de João da Costa Soares em Recife: instituições mercantis e negociantes ultramarinos no século XVIII. *História*, São Paulo, v. 37, 2018, pp. 1-26. <https://www.scielo.br/j/his/a/6YxhW5GFJRGVfw65ybqsTJg/abstract/?lang=pt>
- ELTIS, David; RICHARDSON, David. *Atlas of the Transatlantic Slave Trade*. New Haven & London: Yale University Press, 2010.
- FELIPE, Mariely de A. Mello. “E a natureza os entregou ao jogo dos tempos”: a seca de 1791 na Capitania de Pernambuco e suas anexas. Master Dissertation – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-05112020-204341/fr.html>
- FERREIRA, Roquinaldo. *Transforming Atlantic Slaving: trade, warfare and territorial control in Angola, 1650-1800*. PhD Dissertation – University of California, Los Angeles, 2003.
- FERREIRA, Roquinaldo. Biografia, mobilidade e cultura atlântica: a micro-escala do tráfico de escravos em Benguela, séculos XVIII-XIX. *Tempo*, Rio de Janeiro, 10 (20), pp. 23-49, 2006. <https://www.scielo.br/j/tem/a/xpW7v4xTNYmq4D8LyxK7Tmt/?lang=pt>
- FERREIRA, Roquinaldo. Um rio chamado Atlântico: atlanticidade como paradigma. *Afro-Ásia*, Salvador, 70, pp. 524-533, 2024. <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/65869>
- FLORENTINO, Manolo. Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro (séculos XVIII e XIX). São Paulo: Editora Unesp, [1995] 2014.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. Comércio inter-regional no Brasil: do fim do arquipélago econômico a uma integração assimétrica – 1943-2006. *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 8, n. 2, 2021, pp. 297-319. <http://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=NDA1&l=tx>
- INIKORI, Joseph. *Africans and the industrial revolution in England: a study in international trade and economic development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- KOSTER, Henry. *Travels in Brazil*, vol. 1. London: Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown 1816.
- KOSTER, Henry. *Travels in Brazil*, vol. 2. London: Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown 1817.

LIBBY, Douglas Cole. *Nos limites do seu estado: a vida em família, rumos econômicos e jogos identitários (São José do Rio das Mortes, séculos XVIII e XIX)*. Belo Horizonte: Odisseia, Miguilim, 2020.

LOPES, Gustavo Acioli. *A fênix e o Atlântico: A Capitania de Pernambuco e a economia-mundo europeia (1654-1750)*. São Paulo: Alameda, 2018.

LOPES, Gustavo Acioli; MENZ, Maximiliano. Vestindo o escravismo: o comércio de têxteis e o contrato de Angola (século XVIII). *Revista Brasileira de História*, vol. 39, n. 80, pp. 109-134, 2019. <https://www.scielo.br/j/rbh/a/g9zDPLdxF47DX9CmYkTLPFL/?lang=pt>

MACHADO, Estevam Henrique dos Santos. *Jogo de loteria: o corpo do comércio do Recife e suas dinâmicas e socioeconômicas (c. 1780-c. 1808)*. PhD dissertation – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. <https://repositorio.ufpe.br/jspui/handle/123456789/43569>

MARQUES, João Pedro. Portugal e o abolicionismo. In: ALEXANDRE, Valentim (coord.). *O império africano, séculos XIX e XX*. Lisboa: Edições Colibri, 2000.

MARTIN, Phyllis. *The external trade of Loango Coast, 1576-1870: the effects of changing commercial relations on the Vili Kingdom of Loango*. Oxford: Clarendon Press, 1972.

MELO, Felipe de Souza. *O negócio de Pernambuco: financiamento, comércio e transporte na segunda metade do século XVIII*. Master's Dissertation – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-28082019-143032/pt-br.html>

MELO, Felipe Souza; MARTINS, Diego de Cambraia. Reassessing the productivity of enslavement on large-scale plantations and small farms in Brazilian cotton production (c. 1750-c. 1810). *Historical Research*, vol. 96, issue 272, pp. 193-221, 2023. <https://academic.oup.com/histres/article-abstract/96/272/193/7128231>

MELO, Filipe M. Marinho de. *Entre traficantes e traficados, o Recife: redes de comércio, diáspora africana e trajetórias globais na Era da Abolição (c. 1790-c. 1822)*. PhD Dissertation – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2026.

MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Ed. 34, [2004] 2014.

MELLO, Evaldo Cabral de. *O bagaço da cana: os engenhos de açúcar no Brasil holandês*. São Paulo: Penguin-Companhia das Letras, 2012.

MENZ, Maximiliano M. *Entre impérios: formação do Rio Grande na crise do sistema colonial português (1777-1822)*. São Paulo: Alameda, 2009.

MENZ, Maximiliano. A companhia de Pernambuco e Paraíba e o funcionamento do tráfico de escravos em Angola (1759-1775/80). *Afro-Ásia*, Salvador, 48, pp. 45-76, 2013. <https://www.scielo.br/j/afro/a/WY9sptMHsDDVLCK8NgNgPBD/?format=html&lang=pt>

MENZ, Maximiliano; BOHORQUEZ, Jesus. State contractors and global brokers: the itinerary of two Lisbon merchants and the slave trade during the Eighteenth Century. *Itinerario*, vol. 42, n. 3, pp. 403-429, 2018. <https://www.cambridge.org/core/journals/itinerario/article/abs/state-contractors-and-global-brokers-the-itinerary-of-two-lisbon-merchants-and-the-transatlantic-slave-trade-during-the-eighteenth-century/5E0842D8C65BEBA5EB2FE711D125CD4C>

MILLER, Joseph C. The significance of drought, disease and famine in the agriculturally marginal zones of West-Central Africa. *The Journal of African History*, vol. 23, n. 01, pp. 17-61, 1982. <https://www.jstor.org/stable/181270>

MILLER, Joseph C. *Way of death: merchant capitalism and the Angolan slave trade, 1730-1830*. Madison: University of Wisconsin Press, 1988.

PALACIOS, Guillermo. *Campesinato e escravidão no Brasil: agricultores livres e pobres na Capitania Geral de Pernambuco (1700-1817)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

PEDREIRA, Jorge M. *Estrutura industrial e mercado colonial: Portugal e Brasil (1780-1830)*. Lisboa: Difel, 1994.

PEDREIRA, Jorge M. Por força das circunstâncias. Guerra, comércio e a separação do Brasil. In: STUMPF, Roberta; MONTEIRO, Nuno Gonçalo (eds.). *1822: das Américas portuguesas ao Brasil*. Alfragide: Casa das Letras, 2022.

PEREIRA, Thales A. Zamberlan. *The cotton trade and Brazilian foreign commerce during the Industrial Revolution*. PhD Dissertation – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-17082017-091648/pt-br.html>

PEREIRA, Thales A. Zamberlan. The rise of the cotton trade in Brazil during Industrial Revolution. *Journal of Latin American Studies*, v. 50, n. 4, pp. 919-949, 2018a. https://repec.eae.fea.usp.br/documentos/ThalesPereira_09WP.pdf

PEREIRA, Thales A. Zamberlan. Poor's man crop? Slavery in Brazilian Cotton Regions (1800-1850). *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 48, n. 4, pp. 623-655, 2018b. <https://www.scielo.br/j/ee/a/dtfdLgbRGxskmwp7bG58G9q/?lang=en>

PRADO, Fabrício. *Edge of Empire: Atlantic networks and revolution in Bourbon Río de La Plata*. Oakland: University of California Press, 2015.

REIS, João José. *Ganhadores: a greve negra de 1857 na Bahia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RIBEIRO JÚNIOR, José. A economia algodoeira em Pernambuco. Da colônia a independência. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, n. 1, vol. 2, 1981. https://www.snh2017.anpuh.org/resources/download/1241645114_ARQUIVO_joseribeirojr.pdf

SANTOS, João Henrique Pereira dos. *Do sertão ao litoral: a economia algodoeira como elemento integrador da capitania de Pernambuco (1780-1820)*. Master's dissertation – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/44950>

SCHWARTZ, Stuart. *Segredos internos: engenhos e escravos na sociedade colonial, 1550-1835*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SILVA, Alberto da Costa e. *Francisco Félix de Sousa, mercador de escravos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; EdUERJ, 2004.

SILVA, Daniel Barros Domingues da; ELTIS, David. The slave trade to Pernambuco, 1561-1851. In: ELTIS, David; RICHARDSON, David (eds.). *Extending the frontiers: Essays on The New Transatlantic Slave Trade Database*. New Haven & London: Yale University Press, 2008.

- SILVA, Kalina Vanderlei Paiva da. *Nas solidões vastas e assustadoras: a conquista do sertão de Pernambuco pelas vilas açucareiras nos séculos XVII e XVIII*. Recife: CEPE, 2010.
- SILVA JR., Carlos da. A Bahia e a Costa da Mina no alvorecer da Segunda Escravidão (c. 1810-1831). *Afro-Ásia*, Salvador, v. 65, pp. 91-147, 2022. <https://www.periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/45157>
- SECRETO, Maria Verónica. Territorialidades fluidas: corsários franceses e o tráfico negreiro no Rio da Prata (1796-1799). Tensões locais-tensões globais. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 33, pp. 419-443, 2016. <https://www.scielo.br/j/topoi/a/vkvzbnTkTs5BcvMRMnbgtdbh/?format=html&lang=pt>
- SOUZA, Laura de Mello e. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. Rio de Janeiro: Edições Graal, [1982] 1986.
- TOMICH, Dale. *Through the Prism of Slavery: labor, capital, and World economy*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- THORNTON, John. *Africa and Africans in the making of the Atlantic World, 1400-1800*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- TOLLENARE, L. F. *Notas dominicais tomadas durante uma residência em Portugal e no Brasil nos anos de 1816, 1817 e 1818*. Recife: Imprensa do Jornal do Recife, 1905.
- VERGER, Pierre. *Fluxo e refluxo do tráfico de escravos entre o golfo do Benin e a Bahia de Todos os Santos dos séculos XVII a XIX*. São Paulo: Editora Corrupio, 1987.
- VERSIANI, Flávio Rabelo; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. Posse de escravos e riqueza no Agreste e Sertão de Pernambuco, 1777-1887. *Est. Econ.*, vol. 33, n. 2, pp. 353-393, 2003. <https://www.scielo.br/j/ee/a/CNhhm5fBWDsBSfwPSrz3wsk/?format=html&lang=pt>
- VERSIANI, Flávio Rabelo; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. Estrutura de posse de escravos em Pernambuco. In: VERSIANI, Flávio Rabelo; NOGUERÓL, Luiz Paulo Ferreira (org.). *Muitos escravos, muitos senhores: escravidão nordestina e gaúcha no século XIX*. São Cristóvão: Editora UFS; Brasília: Editora UNB, 2016, pp. 147-162.

REPENSANDO O DESENVOLVIMENTISMO ATRAVÉS DAS FONTES LEGISLATIVAS: O CASO DA CRIAÇÃO DA SUDENE (1959-1961)¹

RETHINKING DEVELOPMENTALISM THROUGH LEGISLATIVE SOURCES: THE CASE OF THE CREATION OF SUDENE (1959–1961)

Pedro Luís Cavalcante da Cunha^a

^aDoutorando em História, Política e Bens Culturais (FGV/CPDOC).
Mestre em História, Política e Bens Culturais (FGV/CPDOC).
Contato: pedrocavalcantedacunha@gmail.com

Resumo

O artigo analisa o papel do Legislativo e do Executivo na formulação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), entre 1959 e 1961, questionando a interpretação tradicional que associa o desenvolvimentismo brasileiro exclusivamente ao Executivo e a burocracias técnicas insuladas. A partir da análise sistemática de fontes legislativas, demonstra-se que o Congresso Nacional atuou de forma ativa na construção da política, impondo limites à centralização proposta pelo Executivo e introduzindo mecanismos de controle, como a obrigatoriedade de aprovação legislativa do Plano Diretor e a vinculação de recursos a critérios previamente definidos. Além disso, os parlamentares influenciaram a alocação orçamentária, ampliando investimentos em setores como a agropecuária. O estudo conclui que o desenvolvimentismo deve ser compreendido como resultado de interações institucionais complexas, e não como produto exclusivo do Executivo, ressaltando a importância do Legislativo na formulação de políticas públicas no período.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Sudene; Legislativo; Políticas Públicas; Brasil (1946-1964)

Códigos JEL: N46; R58; D72.

Abstract

This article examines the role of the Legislative and Executive branches in the formulation of the Superintendency for the Development of the Northeast (Sudene) between 1959 and 1961, challenging the traditional interpretation that associates Brazilian developmentalism exclusively with the Executive technical bureaucracies. Based on a systematic analysis of legislative sources, the study shows that the National Congress played an active role in shaping the policy, imposing limits on the centralization proposed by the Executive and introducing control mechanisms, such as the requirement of legislative approval for the

¹ Este artigo sintetiza parcialmente os resultados apresentados em minha dissertação de mestrado, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (PPHBC/CPDOC-FGV). A pesquisa contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Uma versão ampliada dos argumentos aqui desenvolvidos encontra-se em Cunha (2025). Agradeço aos apontamentos dos pareceristas anônimos da História e Economia. Quaisquer imprecisões que restam são de minha inteira responsabilidade.

Master Plan and the linkage of resources to previously defined criteria. Moreover, legislators influenced budget allocation by expanding investments in sectors such as agriculture. The article concludes that developmentalism should be understood as the result of complex institutional interactions rather than as a product of the Executive alone, highlighting the importance of the Legislative in policy-making during the period.

Keywords: Developmentalism; Sudene; Legislative; Public Policy; Brazil (1946-1964).

JEL Codes: N46; R58; D72.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discutir o papel do Executivo e do Legislativo brasileiros na formulação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) enquanto uma política pública desenvolvimentista, entre 1959 e 1961.

De modo geral, a literatura sobre o desenvolvimentismo brasileiro tende a associá-lo predominantemente à atuação do Executivo e de seus órgãos técnicos, frequentemente concebidos como espaços relativamente insulados das disputas políticas e dos interesses presentes no Legislativo. Neste enquadramento, instituições como a Sudene aparecem como expressões dessa burocracia especializada, vinculada diretamente aos projetos do governo federal e pouco permeável às dinâmicas parlamentares. O Executivo teria construído a Sudene, dentre outras instituições associadas ao desenvolvimentismo, como uma autarquia à parte do Congresso Nacional, cuja atuação ficou reduzida à tentativa de cooptá-la ou de barrá-la. Afinal, o Legislativo representaria interesses agrários e oligárquicos, presentes principalmente no Nordeste, ao passo que o Executivo seria o representante das massas urbanas mais progressistas e favoráveis aos projetos de industrialização.

No entanto, como demonstrarei, a análise de criação da Sudene sugere a necessidade de relativizar essa interpretação. Ao incorporar as fontes legislativas ao estudo do processo, torna-se possível observar que o Congresso Nacional não apenas reagiu às propostas do Executivo, mas participou ativamente de sua formulação, modificando aspectos substantivos da autarquia e definindo mecanismos centrais do seu funcionamento. O caso da Sudene indica que o desenvolvimentismo não pode ser compreendido exclusivamente como produto de uma burocracia insulada, mas deve ser analisado também à luz das interações, negociações e conflitos que se desenrolaram no interior do Legislativo. Em específico, defendo que a própria Sudene, na sua criação, não pode ser enquadrada como parte de uma burocracia insulada, como foi pela literatura, sendo melhor compreendida neste conceito apenas a partir das mudanças institucionais realizadas a partir do golpe militar de 1964.

Para estudar esta questão, este artigo analisa, de forma exaustiva, as fontes legislativas relacionadas à criação da Sudene. O recorte empírico concentra-se na tramitação de dois projetos de lei centrais: o PL nº 32/1959, que instituiu a autarquia, e o PL nº 2.666/1961, responsável por estabelecer o seu primeiro plano diretor. O corpus documental é composto pelos diários e anais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, complementados pelas atas das comissões especializadas, pareceres de relatores, emendas parlamentares e substitutivos apresentados ao longo do processo legislativo.

Metodologicamente, procede-se à reconstituição da tramitação legislativa desses projetos em suas diferentes etapas, desde sua apresentação até a aprovação final. A análise privilegia a identificação das intervenções parlamentares sobre os textos originais enviados pelo Executivo, com atenção especial às alterações promovidas por meio de emendas e substitutivos. Assim, o objetivo desse artigo é ampliar o nosso conhecimento sobre a

construção de políticas econômicas desenvolvimentistas na República de 1946 através da apresentação de um estudo de caso sistemático, o caso da criação da Sudene (1959-1961).

Além desta introdução e da conclusão, o artigo está dividido em três seções. Na primeira, apresento uma breve caracterização do que a literatura compreende por “desenvolvimentismo”. Em particular, destaco a recorrente associação, nesses estudos, entre a implementação de políticas desenvolvimentistas e a centralidade do Executivo, frequentemente concebido como o principal (ou único) agente capaz de conduzir tais projetos. Nesse enquadramento, o Legislativo é, em geral, descrito como um espaço de resistência, marcado por interesses conservadores e identificado como um obstáculo à consecução dessas políticas.

Na seção seguinte, procuro situar a Sudene no interior das políticas desenvolvimentistas do período. Esta associação pode ser feita por dois caminhos. Um primeiro consiste em destacar a literatura especializada que a classificou como uma política desenvolvimentista. Um segundo caminho é demonstrar, nos próprios documentos oficiais da Sudene, os elementos que a classificariam como desenvolvimentista e, além disso, enquanto autarquia afastada do poder Legislativo e diretamente ligada à presidência da República. Ambos os caminhos serão explorados de forma articulada.

Na última seção, demonstro, a partir da análise das fontes legislativas, que o Congresso Nacional exerceu um papel ativo e decisivo no processo de formulação da Sudene, intervindo de maneira substantiva no conteúdo final da lei por meio de debates, emendas e negociações que redefiniram aspectos centrais da autarquia.

Nas considerações finais, aponto como o estudo da criação da Sudene demonstra como não podemos prescindir da análise do Legislativo se quisermos entender o conteúdo político e econômico dos projetos desenvolvimentistas do Estado brasileiro durante a República de 1946. É preciso repensar tanto o papel do Legislativo na formulação e aplicação das políticas públicas do período, quanto quais os critérios que utilizaremos para enquadrar políticas públicas como desenvolvimentistas.

2. O PARADIGMA DESENVOLVIMENTISTA

O desenvolvimentismo constituiu uma das principais matrizes de pensamento e ação econômica no Brasil ao longo do século XX, orientando tanto a definição de metas quanto os instrumentos de intervenção do Estado. Para Bielchowsky (2000), essa perspectiva ganhou crescente centralidade no debate público a partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Como traço comum entre as diferentes vertentes identificadas pelo autor, destaca-se o projeto de constituição de um capitalismo industrial moderno no país, associado à ideia de que esse objetivo exigiria o planejamento da economia e a adoção de diversas formas de intervenção governamental (Bielchowsky, 2000, p. 77).

Em linha semelhante, Fonseca (2015, p. 23) avalia que o “desenvolvimentismo” enquanto programa ou guia de ação pode ser entendido como uma “*política econômica implementada deliberadamente*”, pois supõe ato volitivo, portador de consciência e vontade para alterar certa situação existente e dar-lhe outro rumo”. Em classificação que realiza no mesmo estudo, o autor encontrou três características presentes em todas as experiências históricas desenvolvimentistas latino-americanas: (1) a presença de um projeto nacional; (2) a utilização de instrumentos de intervenção estatal na economia; (3) e a industrialização como prioridade para o desenvolvimento da nação (Fonseca, 2015, p. 35-38).

A “ideologia e as experiências históricas desenvolvimentistas”, ainda com Fonseca (2015, p. 8), tomou vulto nos países latino-americanos (o autor menciona Argentina, Brasil, Chile, México, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela) a partir da Grande Depressão da década de 1930. No Brasil, Barbosa (2021) destaca o movimento político que levou Getúlio Vargas

ao poder, em 1930, e à então criação de burocracias alinhadas a projetos de industrialização e, mais amplamente, ao “desenvolvimentismo”: “Técnicos, burocratas, intelectuais e novas elites dirigentes assumiam crescente protagonismo no Brasil Desenvolvimentista” (Barbosa, 2021, p. 149).

De fato, em seu estudo sobre Rômulo Almeida, importante representante desta burocracia técnica estatal, Barbosa (2021, p. 25) o insere como parte de um “grupo de burocratas-intelectuais-militantes, provenientes dos quatro cantos do território brasileiro, que se lançaram na tarefa de promover o desenvolvimento nacional a partir da cidadela estatal”. Esta “cidadela estatal” seriam as instituições criadas a partir do movimento de 1930, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)².

A abertura das instituições do Estado a esses técnicos e burocratas não foi contínua, sofrendo reveses e entraves. Ainda assim, as ideias e práticas do “desenvolvimentismo” ganhou um importante *boom* nos meios intelectuais e na burocracia do Estado a partir do segundo governo Vargas (1951-1954), quando o Executivo criou a Assessoria Econômica da Presidência da República. Grupo semiformal, a Assessoria fez o papel de confluir para dentro do Estado uma série de economistas e pensadores sociais comprometidos ideologicamente com o surgimento de uma estrutura institucional considerada moderna para o Estado brasileiro, visando a promoção da industrialização e do “desenvolvimento” (Lima, 2013).

O primeiro grande comprometimento do Estado brasileiro com políticas desenvolvimentistas, entretanto, deve ser localizado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Segundo Abreu (2014 p. 156-157),

Os diagnósticos e projeções da economia brasileira empreendidos de forma sistemática desde o final da Segunda Guerra Mundial desembocaram na formulação do Plano de Metas que constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira.

De fato, o Plano de Metas previa 30 metas, divididas entre diversos temas. Os principais eram voltados à energia e transporte (metas 1 a 12) e às “indústrias de base” (metas 19 a 29). Para cumprir os ambiciosos planos do programa, o documento “previa diversas modalidades de intervenção governamental visando à implementação, destacando-se a chamada ação empresarial direta, pela qual *as próprias agências governamentais programavam e executavam algumas das metas*” (Lafer, 2002, p. 89. Grifos meus). Lafer considera que a independência do setor público na programação e perseguição das metas foi um objetivo perseguido para que o Plano de Metas se tornasse exequível. O autor demonstra como as metas que mais foram cumpridas foram justamente aquelas que se encontraram afastadas do jogo político parlamentar e do “clientelismo”.

Esta é uma visão comum na literatura sobre o desenvolvimentismo. Como delineado acima, os projetos desenvolvimentistas são atribuídos aos esforços especificamente do Executivo brasileiro e das burocracias técnicas insuladas. O Legislativo, com sua estrutura partidária, processos decisórios menos concentrados, e maior presença de elites oligárquicas, apareceria na história como entrave ou elemento de contenção à implementação de uma agenda industrializante e identificada como progressista. A primeira caracterização clara desta relação veio com texto de Celso Furtado, eminente economista desenvolvimentista do período. Publicado em 1965, o ensaio *Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro* sustenta que os conflitos políticos no país se estruturariam a partir da oposição entre um

² Barbosa aponta para as limitações que o Dasp teve na reforma do Estado, apontando para a divisão criada entre um corpo de técnicos “mais estratégico, bem-preparado, vinculado a cargos e carreiras, porém voltado mais a meios do que a fins” e um grupo, muito mais numeroso, de técnicos “extranumerários”, pouco disciplinados e mal pagos (Barbosa, 2021, p. 145). De qualquer forma, a existência de uma abertura no aparato estatal para que técnicos e economistas formassem planos de estudo de reforma do Estado brasileiro era uma grande novidade, que não deve ser desprezada.

Executivo orientado por uma agenda progressista, pressionado pelas demandas populares, e um Congresso que funcionaria como espaço de “poder das classes dirigentes tradicionais” (Furtado, 2013 [1965], p. 423).

Esta visão passou para a literatura especializada. Em sua análise sobre o sistema partidário brasileiro, Souza (1976) entende que os partidos no Brasil exerceram pouca influência sobre as políticas públicas de importância para o país entre os anos de 1945 e 1964, limitados a “ajustamentos e correções a *posteriori* nas decisões estatais” (Souza, 1976, p. 37. Grifos da autora). Sobre a Assessoria Econômica, por exemplo, Lima a identifica como um “exemplo ilustrativo de uma estratégia política de neutralização dos partidos e do Congresso” (Lima, 2013, p. 177). Já sobre o auge desenvolvimentista do período Kubitschek, Nunes (2003) aponta como, coexistindo com a “política do clientelismo” dos partidos brasileiros, foram criadas alternativas para “canalizar interesses industriais e desenvolvimentistas”, alternativas estas que contornavam a “máquina política tradicional” (Nunes, 2003, p. 97). Voltando a Lafer, o autor também comenta como “a implementação do Programa de Metas foi [...] garantida pela alternativa da administração paralela” (Lafer, 2002, p. 112), que não passaria pelo jogo dos partidos e do Congresso Nacional.

O pressuposto de que partem todos os autores mencionados acima é de que, em média, o Congresso Nacional seria mais reativo às políticas industrializantes e progressistas do Executivo. Isto se daria por alguns mecanismos institucionais. Primeiro, o formato da eleição de ambas as esferas de poder. Ao passo que o Executivo é eleito por eleição majoritária, permitindo a representação das massas urbanas de regiões industrializadas, as eleições para o Legislativo, especificamente para a Câmara dos Deputados, são proporcionais, o que permite a maior representação de interesses locais e regionais, frequentemente associados a estruturas políticas mais tradicionais e menos alinhadas às agendas de industrialização. Dessa forma, enquanto o Executivo tenderia a incorporar demandas mais amplas e urbanas (de eleitores dos provenientes dos centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo), o Legislativo refletiria, de maneira mais fragmentada, os interesses de elites regionais, o que resultaria em maior resistência às propostas oriundas do governo federal.

O segundo mecanismo institucional, reforçando este primeiro, é a sobrerrepresentação que o sistema eleitoral dava às unidades federativas com menor população. O artigo nº 58 da Constituição de 1946 foi escrito da seguinte maneira:

Art. 58 - O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda uma para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte deputados, e, além desse limite, uma para cada duzentos e cinquenta mil habitantes.

§ 1.º - Cada Território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2.º - Não poderá ser reduzida a representação já fixada (Brasil, 1946)

Em termos mais diretos, esse dispositivo estabelecia um sistema de representação que combinava critérios proporcionais com limites mínimos e máximos. Até determinado patamar populacional (150 mil habitantes), a distribuição de cadeiras seguia uma proporção mais favorável (1 cadeira para cada 150 mil habitantes). Depois deste patamar, a distribuição das cadeiras se daria a cada 250 mil habitantes. Este é um ajuste que torna a regra menos proporcional. Isso implicava que, à medida que a população dos estados aumentava, o ganho de novas cadeiras se tornava relativamente mais restrito. Como consequência, unidades federativas mais populosas (como São Paulo, Minas Gerais e o Rio de Janeiro) tendiam a apresentar uma representação proporcionalmente inferior ao seu peso demográfico. Por outro lado, a existência de um número mínimo fixo de deputados por estado (um mínimo de 7 deputados por Estado e Distrito Federal) garantia uma presença ampliada de unidades

menos populosas. Estados com contingentes populacionais reduzidos, como Piauí, Espírito Santo e Rio Grande do Norte, asseguravam uma representação parlamentar superior àquela que obteriam sob um critério estritamente proporcional.

Como consequência lógica destes dois mecanismos institucionais, o Executivo da República de 1946 teria sido ou evitativo às negociações com o Congresso Nacional (Souza, 1976; Lafer, 2002; Nunes, 2003), ou, quando precisou entrar em acordos com o Legislativo, estes se deram sob inevitável conflito (Furtado, 2013 [1965]).

Essa interpretação, no entanto, tem sido revisitada por trabalhos mais recentes. O estudo de Braga (2008) demonstra, por exemplo, como o Congresso não se opôs completamente ao desenvolvimentismo do período, mas especificamente a um desenvolvimentismo guiado pela ação estatal direta, sendo mais favorável ao planejamento indireto.

Já para Ribeiro (2012), o Congresso Nacional não abriu mão de suas prerrogativas no processo de formulação das políticas desenvolvimentistas; ao contrário, operou um movimento de *delegação de poderes* à Presidência da República³. Nessa perspectiva, a atuação do Legislativo não se caracteriza por ausência ou passividade, mas por uma escolha institucional pautada em haver maioria, no Congresso Nacional, que *também* era desenvolvimentista, mas que enxergava na delegação de poderes ao Executivo uma forma mais eficiente de fazer valer os seus interesses.

Braga (2008) apresenta uma interpretação distinta acerca das relações entre Executivo e Legislativo na formulação das políticas desenvolvimentistas entre 1945 e 1964. Segundo o autor, a literatura sobre o tema enfrenta dois problemas principais. O primeiro se refere ao fato de que os trabalhos sobre o tema, quando existem, se encontram “centrados no estudo dos órgãos técnicos e do Executivo enquanto tomadores de decisão (ou seja, no aparelho administrativo estatal estrito senso)” (Braga, 2008, p. 9), deixando de lado a elaboração e discussão da política econômica que aconteceu na esfera do Legislativo e dos partidos brasileiros.

O segundo problema se refere à escassez de “dados empíricos sistemáticos e agregados sobre o padrão de produção legal e de relações entre os poderes” (Braga, 2008, p. 29), o que dificulta a verificação empírica das interpretações predominantes. Esta escassez de dados empíricos se soma à ausência de “estudos de caso mais sistemáticos sobre decisões econômicas específicas que tramitam pelo Legislativo”. Como resultado, as relações entre o Executivo e o Legislativo durante a República de 1946 permanecem, em grande medida, ancoradas em interpretações clássicas que, embora amplamente difundidas, carecem de verificação empírica mais sistemática. Trata-se, portanto, de um campo ainda marcado pela reprodução de diagnósticos consolidados na literatura, mas pouco testados à luz de evidências mais detalhadas sobre o funcionamento concreto do processo legislativo. Argumento que o estudo da criação da Sudene através das fontes legislativas procura preencher parte dessa lacuna.

Na seção seguinte, procuro situar a Sudene no interior do conjunto de políticas desenvolvimentistas do período, destacando os elementos que levaram à sua consolidação como um caso paradigmático dessa agenda e à sua associação quase imediata à atuação do Executivo. Nesse enquadramento, a autarquia foi concebida como um instrumento relativamente insulado das dinâmicas parlamentares, o que contribuiu para reforçar a ideia de um vínculo privilegiado (e, por vezes, quase exclusivo) com o Executivo.

3. A SUDENE COMO POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA

Em 17 de fevereiro de 1959, o presidente Juscelino Kubitschek reuniu no salão do Palácio do Catete diversos parlamentares, os nove governadores nordestinos (ou seus

³ Sobre o conceito de delegação de poderes, ver: Kiewit; McCubbins, 1991.

representantes), alguns ministros, e dom Helder Câmara. Em uma das cabeceiras da mesa em que se reuniram, se sentou o presidente Juscelino Kubitschek; na outra, o jovem economista Celso Furtado (Furtado, 2009, p. 7). Na ocasião, se discutia o lançamento do que ficou conhecido na imprensa como “Operação Nordeste”, proposta do Executivo brasileiro em resposta à crise social-econômica originada com a seca do Nordeste no ano anterior, 1958. Celso Furtado entregou aos convidados um documento de nome “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, formulado pelo economista para o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), grupo criado em início de 1959.

O documento foi descrito por Amélia Cohn como um “mini” Plano de Metas para o Nordeste (Cohn, 1978, p. 132). De fato, o documento reproduzia, em seus diagnósticos e propostas, a linguagem típica do desenvolvimentismo. Assim, em obra sobre as políticas industrializantes do Estado do período, Sola (1998, p. 298) comenta como a autarquia “correspondia a um padrão de intervenção governamental novo”, distinto das “estruturas e práticas populistas”. Bielchowsky (1988, p. 159), por sua vez, em livro clássico sobre o pensamento desenvolvimentista, comenta que o economista Celso Furtado, entendido pelo autor como um importante representante dessa linhagem teórica, “incorporou todos esses elementos [do desenvolvimentismo] em sua abordagem da problemática nordestina”.

Para Celso Furtado, a superação da pobreza nordestina passava pela industrialização, em especial pela criação de polos industriais na região. Essa estratégia cumpriria três objetivos principais: formar uma nova classe dirigente, “imbuída do espírito de desenvolvimento”; absorver a mão de obra excedente, especialmente aquela afetada pelas secas; e reter na região os capitais gerados que tendiam a se deslocar para o “Sul”, em busca de investimentos mais rentáveis (Furtado, 2009, p. 87).

A lei de criação da Sudene, enviada ao Congresso Nacional em 6 de abril de 1959, é clara quanto à ligação da nova instituição aos planos mais amplos do desenvolvimentismo estatal. Em mensagem presidencial, o presidente Juscelino Kubitschek afirma aos parlamentares que “para construir uma grande Nação industrializada, solidamente unida por vínculos de interdependência espiritual e material, urge não permitir que se formem no território nacional sistemas econômicos semiautônomos, erigidos de interesses adversos” (Brasil, 1959a). Este é um chamado à integração do Nordeste no processo de desenvolvimento em curso no país, identificada pelos críticos como promotora de desigualdades regionais.

Para a consecução desses objetivos, o crescimento econômico deveria ser orientado por um aparato institucional específico, concebido como um “órgão elaborador das diretrizes do conjunto, pois a formulação de uma política racional de desenvolvimento regional é condição necessária à coordenação na etapa executória”. Nesse sentido, previa-se a criação de uma estrutura administrativa tecnicamente especializada, uma vez que “a unidade administrativa, cuja criação é agora proposta, deverá estar aparelhada com especialista em desenvolvimento econômico”. A esse corpo técnico caberia formular o Plano Diretor, acompanhar sua execução, propor ajustes administrativos, executar projetos prioritários e revisar anualmente suas metas e objetivos (Brasil, 1959a).

Os artigos do projeto de lei nº 32/1959 orientavam-se por esses objetivos, partindo do pressuposto de que a industrialização do Nordeste constituía condição fundamental para o seu desenvolvimento econômico e para a superação de seus desequilíbrios estruturais. Tal processo deveria ser conduzido por meio de um amplo programa de planejamento econômico, no qual o Estado desempenharia um papel ativo e coordenador.

Assim, o texto do projeto enviado pelo Executivo ao Legislativo previa que a autarquia fosse formada por duas instâncias: um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva. O Conselho Deliberativo seria composto por 21 membros, sendo: 9 indicados por cada um dos governadores do Nordeste, 5 representantes de ministros de Estado⁴, 5 representantes de

⁴ Os ministros da Agricultura, Educação e Cultura, Fazenda, Saúde, e Viação e Obras Públicas.

instituições ligadas à presidência⁵, um representante das Forças Armadas, e um representante da sociedade civil⁶. Embora com a intenção de trazer para o centro da autarquia as forças políticas do Nordeste como elemento fiador e legitimador da atuação da Sudene, fica claro a força do Executivo no desenho da política. São 10 membros cujos cargos dependem *diretamente* de indicação do presidente da República, contra os 9 membros representando as forças da região. Além disso, embora com seus interesses próprios, estes 10 membros do Executivo respondiam a uma mesma diretriz, vinda do presidente da República, ao passo que cada um dos 9 membros respondia a um governador diferente, de diferentes partidos e prioridades políticas. A desvantagem é clara.

Além disso, no desenho institucional original, caberia ao Conselho definir, com base nos estudos técnicos elaborados pela Secretaria Executiva, “as diretrizes da política de desenvolvimento regional” (Brasil, 1959b). Essas diretrizes seriam então encaminhadas à própria Secretaria, responsável por convertê-las em um Plano Diretor a ser submetido ao Presidente da República. Uma vez aprovado, esse plano seria formalizado por meio de sanção presidencial.

Fica patente a intenção explícita de ligar a instituição diretamente ao Executivo, ignorando qualquer papel do Congresso Nacional ou da política partidária. Mesmo que questionemos a efetividade dos projetos industrializantes de neutralizar essa presença, como fizeram Braga (2008) e Ribeiro (2012), é perceptível que a criação de uma “administração paralela”, para utilizarmos os termos de Lafer (2002), foi uma estratégia consciente do Executivo brasileiro do período. O contato com as forças políticas estaduais se daria, no máximo, através dos *executivos* estaduais, ou seja, os governadores. Estes eram agentes políticos, segundo as opiniões do próprio Furtado, mais progressistas do que aqueles presentes no parlamento (Furtado, 2014, p. 242).

Mesmo assim, a intenção inicial da Sudene não era dar às forças políticas estaduais maior autonomia ou poder em relação ao poder Executivo. O primeiro parágrafo da lei enviada ao Legislativo definia que cabia à autarquia “coordenar e controlar a elaboração e a execução dos projetos a cargo de órgãos federais na região” (Brasil, 1959b). O artigo 5º do projeto enviado ao Congresso Nacional estabelece que incumbia à Sudene, juntamente ao Dasp, estudar e sugerir a transformação, fusão e, mesmo, extinção dos órgãos estaduais. Tal prerrogativa implicava uma significativa centralização das decisões administrativas, ao subordinar a organização institucional dos estados a diretrizes formuladas no âmbito federal. Na prática, esse arranjo reduzia a autonomia dos governos estaduais na condução de suas próprias políticas, transferindo para a Sudene a capacidade de redefinir competências, eliminar estruturas e reordenar funções conforme os objetivos do planejamento regional.

Além disso, a Sudene trazia como pressuposto considerar as unidades federativas mencionadas em seu texto como uma mesma unidade, o “Nordeste”. O recorte de atuação do planejamento econômico deixava de se pautar pelo Polígono das Secas, como no caso do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e passava a abranger os estados em uma lógica de ação conjunta. Uma mudança paradigmática é a consideração dos estados da Bahia e do Maranhão na região definida como “Nordeste”, quando era até então recorrente que essas unidades federativas fossem enquadradas, inclusive na legislação, nas regiões “Leste” e “Norte”, respectivamente. Essa concepção não deixou de suscitar críticas. Um editorial do *Correio da Manhã* publicado em 15 de fevereiro de 1959 questionou o critério regional adotado pela proposta. O artigo apontava para um “duplo perigo” da política proposta pela Sudene, o de estimular “um surto de regionalismo” e “um excesso de centralismo e até mesmo de ‘dirigismo’ no tratamento da ‘Operação’” (Nordeste..., 1959).

Em síntese, não é possível entender a Sudene sem a noção de que, pelo menos em sua

5 O futuro superintendente da Sudene; o superintendente da Comissão do Vale do São Francisco; o diretor geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs); um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); e um representante do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

6 O Secretário Geral da Conferência Nacional dos Bispos.

concepção inicial, ela veio carregada com a gramática política do insulamento burocrático. Mesmo que este fim não tenha sido alcançado, como demonstrarei na próxima seção, ele pautou toda a ideia de criação da autarquia. Foi uma instituição deliberadamente criada para passar por cima do sistema partidário e do Legislativo. O contato com o sistema político entendido como tradicional era reduzido à presença dos governadores dos estados nordestinos no Conselho Deliberativo. Mesmo assim, como demonstrado, toda a estrutura institucional da Sudene foi deliberadamente construída para centralizar o poder de decisão no Executivo e diminuir a autonomia dessas unidades federativas e das forças políticas locais nas decisões do órgão. Nesse arranjo, destaca-se a atribuição da Secretaria Executiva na elaboração do Plano Diretor, principal instrumento da autarquia, responsável por definir as diretrizes e selecionar os projetos a serem implementados. Na seção seguinte, ao analisar a criação da Sudene a partir das fontes legislativas, demonstrarei que esses pressupostos estiveram presentes em sua concepção e em sua intenção original enquanto política desenvolvimentista, mas não é possível afirmar que tenham sido plenamente realizados.

4. AS CONDIÇÕES QUE O LEGISLATIVO IMPÔS AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DA SUDENE

O projeto de lei propondo a criação da Sudene foi apresentado no Congresso Nacional em 7 de abril de 1959, sob o título de PL nº 32/1959, e foi aprovado em 15 de dezembro de 1959. Durante os 8 meses em que esteve em tramitação, o projeto de lei que criou a Sudene passou por diversas mãos. Ele passou pelas comissões especializadas da Câmara dos Deputados e Senado Federal, recebeu emendas, substitutivos, votos contrários e favoráveis. Celso Furtado, no entanto, escreveu em suas anotações pessoais, no dia 27 de dezembro de 1959, que, apesar das modificações inseridas na proposta do Executivo, “a batalha foi ganha em toda a linha” (Furtado, 2019, p. 182). Da mesma forma, em estudo sobre a criação da Sudene, Amélia Cohn enfatiza que “as emendas aprovadas não desvirtuam o sentido essencial dado à SUDENE” (Cohn, 1978, p. 150).

As fontes legislativas, no entanto, nos contam uma outra história. O papel do Legislativo na criação da Sudene não foi de apenas carimbar a proposta do Executivo, mas ativo. Os deputados e senadores do Congresso Nacional criaram mecanismos que lhes permitiram, principalmente, limitar a centralização proposta pelo Executivo na formulação das metas a serem perseguidas pela instituição. Neste sentido, o principal mecanismo de modificação proposto, e logo aprovado, foi a retirada da exclusividade do Executivo na elaboração dos Planos Diretores da autarquia. Segundo o esquema originalmente proposto, exposto na seção anterior, o Plano Diretor da Sudene seria, após sugestões do Conselho Deliberativo, formulado pela Secretaria Executiva e remetido diretamente à presidência da República para sanção.

Assim, se lia o seguinte no artigo 6º da proposta original do Executivo:

Art. 6º Os programas anuais de trabalho das entidades federais na região serão elaborados em cooperação com a Secretaria Executiva, dentro das diretrizes de um Plano Diretor aprovado pelo Presidente da República, mediante proposta do Conselho Deliberativo (Brasil, 1959b)

O artigo referente ao Plano Diretor da lei aprovada, entretanto, diz o seguinte:

Art. 8º Será estabelecido em lei um plano diretor plurienal, no qual se discriminem, pelos diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região (Brasil, 1959c. Grifos meus)

A mudança não é pouca. O estabelecimento do Plano Diretor *em lei* obrigava a que, “plurianualmente”⁷, todo o plano orçamentário do Congresso passasse pelo crivo do Congresso Nacional. Isto não implicava apenas no Legislativo aprovar ou reprovar *in totum* o Plano Diretor. A principal implicação é que, passando como lei, os legisladores ganhavam grande força para emendar e alterar qualquer proposta que viesse do Executivo para os investimentos no Nordeste. Teódulo Albuquerque, deputado baiano do Partido Republicano (PR) e relator do projeto na Comissão Especial da Bacia do São Francisco, justificou a mudança porque “o anteprojeto do Executivo acha-se impregnado de espírito coibitivo, traduzido em dispositivos limitantes e excessivas medidas de controle” (Brasil, 1959d, p. 2055). Outra crítica à centralização proposta pelo Executivo veio do relator da Comissão de Finanças, Laurentino Pereira, do Partido Social Democrático (PSD) do Piauí, que chamou o projeto de uma “promessa iluminada pela angústia geral da Nação”, e que a centralização proposta, “por si só não tem o efeito milagroso de atender às necessidades do Nordeste” (Brasil, 1959d, p. 2054).

Essa dinâmica pode ser interpretada à luz da teoria da delegação desenvolvida por Kiewiet e McCubbins (1991). Ela parte do pressuposto de que, para superar os problemas de ação coletiva e de complexidade decisória, o Legislativo pode escolher *delegar* a sua autoridade para uma outra autoridade. Isto é diferente de abdicar do próprio poder, porque a *delegação* pressupõe mecanismos de controle do poder delegado. Nesta relação, os autores criam a ideia de *principal* (quem delega o poder) e o *agente* (a quem o poder é delegado). Como garantir que o *agente* (neste caso, o Executivo) se mantenha fiel às preferências do *principal* (neste caso, o Legislativo)? Para evitar esse desvio, o principal não deve apenas delegar, mas também criar mecanismos para controlar o agente.

Dentre os mecanismos destacados pelos autores, o que importa para entendermos a relação específica da Sudene é a criação de *checks institucionais* capazes de limitar a autonomia do agente e preservar a capacidade de intervenção do principal ao longo do processo decisório. Esses mecanismos consistem, fundamentalmente, na distribuição da autoridade entre diferentes instâncias, de modo que nenhuma delas possa atuar de forma unilateral. Ao invés de conceder ao agente plena discricionariedade, o principal estabelece regras, procedimentos e pontos de veto que condicionam a ação delegada, obrigando-a a passar por etapas sucessivas de aprovação e revisão. Ao exigir que o Plano Diretor da Sudene fosse submetido à aprovação do Congresso Nacional, o Legislativo instituiu um poderoso mecanismo de controle, por meio do qual a Presidência da República passava a ser continuamente chamada a prestar contas sobre a alocação dos recursos destinados à autarquia.

A leitura das fontes legislativas confirma esta interpretação. Nas últimas semanas antes do PL nº 32/1959 ser aprovado em lei, a discussão que mobilizou o Congresso Nacional foi quanto à mudança sugerida pelo senador paraibano Argemiro de Figueiredo, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), para que os recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) tivessem a sua autonomia preservada e não fossem utilizados pela Sudene. Para o petebista, subordinar o orçamento do Dnocs à nova autarquia era um “crime”, pois significaria “carrear dinheiros para industrialização do Nordeste, deixando exposta aos horrores da seca a imensa população rural que luta na área flagelada” (Brasil, 1959e, p. 273-274). Na prática, caso aprovada a sua modificação ao projeto de lei, a Sudene se veria destituída de uma parte importante do orçamento originalmente proposto para o seu funcionamento, além de perder o controle e a autoridade sob o mais importante órgão de combate à seca da região⁸.

Embora a literatura clássica aponte o contrário (Oliveira, 2008 [1977]; Cohn, 1978),

7 Em emenda posterior, o Congresso decidiu pela duração de 5 anos para cada Plano Diretor, com a ressalva de que o Executivo teria de apresentar ao Legislativo, anualmente, o relatório dos gastos do ano anterior.

8 A campanha de Argemiro de Figueiredo contra a Sudene era pública e notória. Para saber mais, ver: Meneses (2016)

esta não foi uma proposta que encontrou vida fácil no Congresso Nacional, duramente criticada pelos outros parlamentares e recebeu pareceres negativos de todas as comissões pelas quais passou, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Martins Rodrigues, deputado cearense do PSD, posicionou-se contra a retirada do orçamento do Dnocs da Sudene. Mais do que a posição em si, contudo, chama atenção a forma como a fundamenta. Seus argumentos evidenciam, de maneira clara, os benefícios do Legislativo na criação de instrumentos institucionais capazes de restringir o exercício discricionário dos poderes delegados com a criação da Sudene. No parecer da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, o deputado frisa que não haveria o risco de que a Sudene aplicasse recursos fora do interesse dos representantes nordestinos, pois o Plano Diretor “há de ser estabelecido em lei, isto é, votado pelo Congresso Nacional” (Brasil, 1959f, p. 9273). Ou seja, Martins Rodrigues não fundamentou sua rejeição à emenda de Argemiro de Figueiredo em objeções ao seu conteúdo, mas optou por uma solução de caráter prático, ao sustentar que a aplicação dos recursos da Sudene pelo Executivo deveria estar condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional.

Nesta mesma linha de condicionar os gastos da Sudene ao controle do Legislativo, destaco uma segunda mudança importante na proposta enviada pelo Executivo. Na proposta original, a Sudene teria plena autonomia para distribuir os recursos entre os Estados como bem entendesse. Esta era uma ideia que fazia sentido com a lógica de planejamento da economia e que se ligava ao ideário mais amplo do desenvolvimentismo, como apresentado na seção anterior. A intenção era transformar o “Nordeste” como área ampla a ser desenvolvida racionalmente, independentemente dos interesses específicos de cada unidade federativa, que poderiam resultar em alocações menos produtivas dos recursos. A própria mensagem presidencial enviada por Kubitschek ao Congresso faz questão de frisar que a região nordestina iria ser “considerada como um todo” (Brasil, 1959a)

Esta lógica, no entanto, conflitava com um pressuposto básico do Legislativo, que é a defesa que se espera dos deputados e senadores das próprias unidades federativas dentro do concerto parlamentar. De fato, essa defesa parlamentar estava no pressuposto do jogo político brasileiro mais geral. Santos (2003) destaca como estas defesas às vezes consideradas particularistas eram “a única forma de fazer valer uma pálide sobra de federalismo, naquilo que federalismo significa de respeito às vontades das unidades que compõem a Federação” (Santos, 2003, p. 56). Este é um pressuposto importante de se ter em conta, especialmente quando considerado que, pelo menos desde 1930, a tendência do Estado brasileiro foi de “expansão do poder central em detrimento da autonomia das oligarquias regionais e das limitações que elas imprimiam às decisões do Estado central” (Souza, 2006). Assim, em resposta à centralização do poder central, o Legislativo se valia de uma frequente utilização de instrumentos de controle do Executivo “sempre que uma política do governo central de maior abrangência implicava sérios efeitos para as unidades federadas” (Santos, 2003, p. 56).

É assim que se entende a alteração da alocação dos recursos da Sudene. No lugar da discricionariedade do Executivo, se impôs que a Sudene respeitasse, “tanto quanto possível”, os índices de gravidade da seca estabelecidos na lei nº 1004, de 14 de dezembro de 1949. Conhecida como Lei Sarasate⁹, esta lei regulamentava o parágrafo 1º do artigo 198 da Constituição de 1946, que resguardava, na arrecadação tributária anual do Estado, a cota de 1% a ser aplicada no amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste (Brasil, 1949)¹⁰. De origem do próprio Legislativo, essa era uma proposta de distribuição de recursos já aceita entre os deputados e senadores brasileiros. Atar a aplicação dos recursos da Sudene aos índices de gravidade da seca dispostos na Lei Sarasate, portanto, era retirar da nova autarquia a possibilidade de encontrar um outro meio, talvez mais afeito aos critérios de

9 Em referência ao seu legislador, Paulo Sarasate, da UDN cearense.

10 Esse dispositivo foi importante, alguns anos depois, para justificar a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Ver mais em: Cunha (2020).

planejamento econômico centralizado do desenvolvimentismo, de alocar estes recursos.

Os índices de gravidade das secas dispostos na Lei Sarate, supostamente, já haviam sido revogados com a lei nº 1649/1952, que criou o Banco do Nordeste do Brasil (Brasil, 1952). Entretanto, como se pode perceber neste caso, eles ainda eram utilizados como parâmetros para as políticas públicas voltadas ao Nordeste pelos legisladores. Este é um achado que confirma a tensão latente entre o Legislativo e a burocracia técnica do Executivo quanto a quais seriam os parâmetros de planejamento econômico a serem utilizados pelo Estado, visto que o próprio BNB é considerado uma política desenvolvimentista¹¹

Esta modificação foi feita através da emenda nº 28 na Câmara Federal, e chama a atenção para o grande número de signatários do texto: são 18 deputados federais, distribuídos entre os principais partidos do período (PSD, PTB, União Democrática Nacional - UDN, e Partido Socialista Progressista - PSP) e representando 13 unidades federativas, sendo 6 deles do Nordeste (Alagoas, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte). Além disso, contou com a assinatura de Armando Falcão, peessedista líder da Maioria, e Oswaldo Lima Filho, petebista vice-líder do partido. Ambos eram proeminentes figuras dentro dos próprios partidos. Estas informações, além de não ser possível encontrar nenhuma contestação à modificação nos debates legislativos, é indicativo de que a instituição desse mecanismo não foi atributo de nenhum lado partidário específico, mas se constituiu como uma defesa do sistema Legislativo contra uma percebida intenção centralizadora do Executivo.

Em resumo, o que ambas as modificações acima apontam, é que há uma diferença notável entre o texto de criação da Sudene enviado ao Congresso Nacional e aquele que foi aprovado após as modificações inseridas pelos legisladores. É possível entender que a Sudene foi criada com a intenção de ser um mecanismo centralizador de investimentos, que planejasse a economia nordestina à revelia do sistema partidário e do Legislativo. Não é possível, no entanto, afirmar que esta intenção se traduziu em realidade. Os legisladores impuseram limites às possibilidades do Executivo. Primeiro, ao modificar substancialmente o caminho proposto para o Plano Diretor. De texto elaborado inteiramente dentro da burocracia da Sudene, ele se tornou um texto colaborativo entre esta burocracia e todos os legisladores interessados em emendá-lo. Depois, a obrigação que o Congresso conferiu a que este texto deveria ser produzido, inicialmente, segundo critérios elaborados pelo próprio Legislativo, ou seja, de acordo com os índices estabelecidos na Lei Sarate.

Na próxima seção, demonstrarei que estes mecanismos institucionais foram postos em prática. A lei do Plano Diretor, inicialmente elaborada pela secretaria executiva da Sudene, sofreu mudanças importantes quando passou pelo Legislativo. Ao fim, a autarquia, pelo menos até o golpe militar de 1964, funcionou a partir de textos produzidos em cooperação ativa entre o Executivo e o Legislativo brasileiros.

5. OS MECANISMOS DE CONTROLE EM PRÁTICA

O projeto de lei do Plano Diretor enviado ao Congresso Nacional e efetivamente aprovado, o PL nº 2666/1961, não foi o primeiro a tramitar pelo Legislativo. Criada em dezembro de 1959, a Sudene deveria ter aprovado o seu Plano Diretor logo no ano seguinte, em 1960. Segundo Cohn (1978), a tramitação legislativa do primeiro projeto relativo ao Plano Diretor da Sudene evidencia o papel desempenhado pelos parlamentares (sobretudo nordestinos) na contenção das iniciativas desenvolvimentistas do Executivo, sobretudo quando ocupavam posições estratégicas no processo legislativo. Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o projeto ficou sob relatoria de Oliveira Brito (PSD/BA), que não apresentou parecer sobre a proposta inicial, vindo a se manifestar apenas na segunda

11 Sobre o assunto, ler as entrevistas de Rômulo Almeida sobre a criação da instituição, dispostas em: Almeida, 1985.

versão encaminhada pelo Executivo, o PL n° 2.666, já em 1961.

O jornal *Correio da Manhã* dedicou o editorial de 9 de dezembro de 1960 ao tema, questionando por que, após a criação da autarquia, se deveria “deixar durante meses a SUDENE à espera de meios de agir?”. A responsabilidade pela demora era atribuída tanto ao Legislativo quanto ao próprio Oliveira Brito. O presidente Kubitschek também era responsabilizado, pois, mesmo tendo agido “tão bem até a criação da SUDENE, parece já estar fatigado com o Plano” (Incêndios..., 1960) e não empreendeu esforços para acelerar a aprovação do projeto.

A demora apontada por Cohn e pelos editoriais registrados acima em relatar o projeto pode ser compreendida a partir da posição institucional ocupada por Oliveira Brito. Na condição de relator da CCJ, comissão responsável por apreciar a constitucionalidade e emitir parecer sobre todos os projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional, o deputado detinha amplo controle sobre o ritmo do processo legislativo. Ao postergar a elaboração de seu parecer, exercia, na prática, a capacidade de bloquear o avanço da proposta. A sua atuação pode ser entendida segundo o conceito de *ator com poder de veto*, conforme formulada por Tsebelis (2002), isto é, um agente cuja concordância é necessária para a mudança do *status quo*, pois detém o poder de condicionar ou impedir a aprovação de determinadas iniciativas.

Assim, a demora do Legislativo em aprovar a proposta para o Plano Diretor de 1960 pode ser enxergada através desse ângulo e, portanto, haveria um culpado claro: Oliveira Brito. Entretanto, defendo que esta é uma interpretação que não capta o jogo político em sua inteireza. Primeiro, porque corre o risco de vilanizar uma atitude legal (embora política ou até mesmo moralmente condenável) e respaldada pelas regras da instituição. Ainda que se possa questionar o uso específico dessas prerrogativas por parte do relator, elas estavam previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O próprio regimento, ademais, dispunha de mecanismos capazes de contornar esse tipo de situação, como o pedido de urgência, que obrigava a comissão a emitir parecer em prazo reduzido, de até 48 horas (art. 159, §1° do Regimento Interno do Congresso Nacional¹²). Nesse sentido, o fato de tal instrumento não ter sido acionado ao longo de todo o período em que a matéria tramitou no Legislativo sugere que a demora não pode ser atribuída exclusivamente à atuação individual de Oliveira Brito. Antes, indica que o projeto não reunia o grau de prioridade necessário para mobilizar uma maioria parlamentar disposta a acelerar sua tramitação.

A segunda razão do porquê considero que esta é uma interpretação que não explica bem o jogo político, é porque ela deixa de fora a responsabilidade do Executivo. O primeiro Plano Diretor enviado ao Congresso Nacional, em maio de 1960, não respeitou as regras que o Legislativo havia imposto, como o princípio de colaboração conjunta do texto orçamentário ou a distribuição dos recursos segundo os índices presentes na Lei Saragat, endógena ao Legislativo. E isto é o mais importante de ser considerado aqui.

De partida, o texto encaminhado ao Legislativo como o PL n° 1930/1960 parece não ter levado em conta que os deputados não estavam ali apenas para referendá-lo antes de sua remessa à Presidência da República. Oliveira Brito, se defendendo das acusações de postergar a deliberação da Sudene, comentou que o texto era uma “longa exposição, de 409 páginas datilografadas, sobre a política que o citado órgão se propunha a executar no Nordeste”, e “fugia à forma legislativa, mesmo a mais rudimentar” (Brasil, 1961a, p. 15)¹³. Isto não quer dizer que o documento seja raso. Pelo contrário, o primeiro Plano Diretor é organizado na forma de uma extensa monografia sobre o Nordeste, com nove capítulos (cada um deles, com pelo menos 20 páginas) e uma introdução (Brasil, 1960). No entanto, justamente por sua extensão e pela forma escolhida de apresentação ao Congresso, o texto se tornava difícil para a apreciação parlamentar mais aprofundada. Em boa parte, o documento enviado em maio de 1960 se atém aos valores globais calculados pela autarquia para cada setor de atuação,

¹² Brasil, 1959g.

¹³ Este documento pode ser lido no dossiê do PL n° 1930/1960, a partir da página 125, presente em: Brasil, 1960.

deixando de apresentar anexos que se referissem à aplicação específica dos valores.

Em agosto de 1960, após reunião do Conselho Deliberativo da Sudene, a instituição enviou uma segunda versão do Plano Diretor para o Legislativo. Embora contivesse poucas alterações em relação à primeira versão, e agora dispusesse de anexos discriminando os gastos em cada área, é claro como o envio de um novo projeto apenas três meses após o primeiro revela-se pouco estratégico, sobretudo se considerarmos a intenção do Executivo de acelerar sua tramitação. Na prática, a nova versão submetida em agosto acabou por reiniciar os trabalhos legislativos sobre a matéria.

Assim, sustento que o envio de um projeto com orçamentos pouco detalhados, apresentados de forma agregada ao longo dos anos de execução, refletia uma tentativa da burocracia insulada do Executivo de limitar o papel do Congresso Nacional a uma função meramente autorizativa no que se refere ao orçamento da Sudene. Essa estratégia, contudo, não se mostrou bem-sucedida. Ao contrário, contribuiu para prolongar a tramitação, na medida em que os parlamentares precisaram reformular o texto para ajustá-lo às exigências legais e às práticas orçamentárias vigentes. No mínimo, deu uma boa justificativa para que agentes potencialmente contrários à autarquia e com poder de veto, como Oliveira Brito, atrasassem a tramitação pelo tempo que desejassem.

Este não foi o único acordo descumprido pelo Executivo que implicou em uma tramitação mais conflituosa com o Legislativo do que o esperado. O segundo descumprimento teve maiores repercussões, pois se referia à distribuição dos recursos. No texto enviado ao Congresso Nacional, não foi respeitado o condicionante articulado em 1959 de que os investimentos da Sudene obedeceriam à lei nº 1004/1949, a Lei Sarasate. Recordo que esta lei, endógena ao Legislativo, regulava a cota de recursos da União destinada ao Nordeste, e já havia sido motivo de contenda anterior entre o Executivo e o Legislativo.

Ao escrever o seu parecer sobre o projeto enviado pelo Executivo em 1961, que manteve o descumprimento do requisito, Martins Rodrigues, na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, faz desta a sua principal crítica. O deputado apresenta a seguinte tabela, tornando clara, na última coluna, a disparidade de recursos que deveriam ser alocados para cada estado e o que foi efetivamente alocado:

Tabela 1 - Diferença entre valores previstos pelo Executivo e recalculados pelo Legislativo por estado no I Plano Diretor da Sudene

Estado	Pelo projeto	Pelos índices	Diferença
Piauí	345.000.000	697.631.637	+352.631.637
Ceará	770.868.000	1.043.453.329	+272.585.329
Rio Grande do Norte	973.866.000	452.113.207	-521.752.793
Paraíba	231.315.000	615.293.150	+383.978.150
Pernambuco	528.000.000	643.737.348	+115.737.348
Alagoas	375.628.000	220.068.348	-155.559.651
Sergipe	316.035.000	201.604.564	-114.430.436
Bahia	810.500.000	868.296.888	+57.796.888
Minas Gerais	212.000.000	248.013.536	+36.013.536
Maranhão	424.000.000	-	-424.000.000

Fonte: Brasil, 1961a, p. 25. Valores em cruzeiros.

O mais importante a ser destacado é que a realocação dos recursos proposta por Martins Rodrigues não sofreu contestação pelos representantes das unidades federativas no Congresso, mesmo daquelas que foram prejudicadas, como Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe. O caso do Maranhão deve ser considerado à parte, uma vez que o estado não se encontra enquadrado na Lei Sarasate. Assim, pelos índices desta lei, não há recursos a

serem distribuídos ao Maranhão. Ao decorrer da tramitação do Plano Diretor da Sudene, no entanto, os parlamentares vão garantir que o estado receba uma cota considerada justa dos recursos da autarquia.

O que importa nesta primeira apreciação, no entanto, é a percepção dos legisladores de que o acordo firmado em 1959 quanto à distribuição dos recursos da instituição a ser criada foi desrespeitado. Ainda que os critérios de distribuição previstos na Lei Sarate exigissem revisão, como no evidente caso do Maranhão, os parlamentares não se limitaram a acatar a proposta da secretaria técnica da Sudene. Ao contrário, assumiram para si a tarefa de redefini-los, afirmando seu controle sobre a alocação dos recursos.

De fato, a atuação do Congresso Nacional sobre o orçamento da Sudene foi considerável. Foram 287 emendas oferecidas ao texto. Na versão aprovada, o Legislativo mais que dobrou os recursos originalmente dispostos para a Sudene, elevando o valor disposto à instituição dos Cr\$ 5.057.612.000,00¹⁴ inicialmente proposto pelo Executivo para Cr\$13.566.100.000,00, um crescimento de 168,2%.

O teor das emendas oferecidas e da nova distribuição de recursos da autarquia é indicativo do papel dos parlamentares em garantirem seus interesses frente às intenções da burocracia técnica do Executivo alocada na Sudene. Uma mudança que se destaca, por exemplo, se liga a mais uma condicionante imposta ao Executivo: acatando emenda do senador Argemiro de Figueiredo, o Legislativo impôs que *pelo menos 20%* dos recursos destinados à autarquia a partir de 1962 no orçamento federal deveria focalizar projetos de desenvolvimento da agricultura e pecuária (Brasil, 1961b, art. 31). Isto limitava, claramente, as intenções de desenvolvimento industrial do Executivo para o Nordeste.

Esta não foi a única emenda neste sentido. Embora não incluídas no texto final, é possível encontrar também nas fontes legislativas as propostas de autoria de Oswaldo Lima Filho (PTB/PE) para que a Sudene, ao fim de cada exercício financeiro, remetesse os extratos de gastos realizados a ambas as casas do Legislativo, além de enviá-los ao Ministério da Fazenda (emenda nº 62 na Câmara dos Deputados), e a necessidade de aprovação do Senado Federal em qualquer contrato de financiamento em moeda estrangeira (emenda nº 63 na Câmara dos Deputados).

Estes movimentos dialogam diretamente com a literatura sobre teoria da delegação (Kiewiet; McCubbins, 1991), na medida em que são mecanismos institucionais que controlam a autonomia do agente (neste caso, o Executivo). Embora concordando com a criação de uma superintendência para o desenvolvimento do Nordeste, os parlamentares garantiam que o órgão não tivesse muitas possibilidades de atuar *contra* os seus critérios alocativos. Como estas iniciativas vinham de todo o espectro político (do PTB à UDN) e não sofreram grande contestação dentro do Legislativo, é possível afirmar que este Poder agiu guiado mais por um *esprit de corps* do que por uma tendência ideológica definida.

E quais eram estes critérios alocativos? É possível perceber estes conflitos quando comparamos a distribuição dos recursos presentes nos anexos das diferentes versões do Plano Diretor. Trago para este artigo as três principais versões para esta análise. A primeira é o texto enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, representando os interesses presentes na burocracia técnica da Sudene. A segunda versão é aquela enviada ao Senado Federal após as modificações da Câmara dos Deputados. Esta versão representa os interesses mais presentes no Legislativo, especificamente, aqueles da Câmara dos Deputados. Finalmente,

14 O leitor atento vai perceber que este valor destoa levemente da soma dos valores presentes na tabela 1 (mais especificamente, neste caso, em Cr\$70.400.000,00). Isto acontece algumas vezes nos documentos apresentados ao Congresso pela Sudene e naqueles produzidos pelos próprios legisladores. Como as aplicações da Sudene são muitas, entendo como sensato atribuir estes erros de cálculo, quando pequenos, a omissões não intencionais, visto a quantidade considerável de anexos a serem compilados. Tomei como premissa metodológica levar em consideração os valores como eles se apresentam nas fontes, visto que, em primeiro lugar, é impossível averiguar qual valor se aproxima mais do que seria aplicado e, em segundo lugar, o que importa para este artigo é entender a alocação dos recursos segundo os próprios parlamentares a entendiam. Então o que me importa é que eles se valerem dessas somas apresentadas para os seus cálculos políticos.

a terceira versão é a lei sancionada pelo presidente da República – na época, em dezembro de 1961, João Goulart. Esta última versão também representa, de forma mais completa, os interesses do Congresso Nacional como um todo, pois conta em suas modificações com aquelas realizadas pelo Senado Federal, apreciadas novamente pela Câmara dos Deputados. A comparação da distribuição dos recursos nos três textos está disposta na tabela seguinte:

Tabela 2 - Mudanças na distribuição de recursos por área durante a tramitação do I Plano

Área	Texto do Executivo ¹⁵	Texto remetido ao Senado Federal ¹⁶	Texto aprovado em lei ¹⁷
Infraestrutura rodoviária	44,56	49,94	44,12
Energia elétrica	44,44	33,73	31,71
Saúde pública e educação de base	3,97	4,21	4,84
Agropecuária	2,44	5,24	11,08
Abastecimento de água e perfuração de poços	1,91	0,73	1,66
Projetos de mineração	0,89	0,43	0,36
Projetos de colonização	0,71	0,30	0,26
Estudos hidrológicos	0,64	0,30	0,26
Indústrias	0,45	0,21	0,70
Levantamentos cartográficos	0,38	0,18	0,16
Empreendimentos diversos ¹⁸	0,00	4,72	4,85
Total	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir do projeto enviado pelo Executivo e nas versões elaboradas no decorrer da tramitação legislativa.

Destaco algumas informações importantes. É possível perceber, nos três projetos, um claro privilégio nas áreas de infraestrutura. Este privilégio é ainda mais destacado no projeto do Executivo, onde o investimento em infraestrutura rodoviária e energia elétrica chega a abarcar 89% de todo o orçamento destinado à instituição. As propostas específicas de industrialização não ocupam nem 1% desse orçamento inicial.

Apenas se entende esta prioridade alocativa dos recursos a associamos à lógica do desenvolvimentismo posto à frente, especialmente, pelo governo Juscelino Kubitschek - época de elaboração deste primeiro texto enviado ao Congresso Nacional. Naquele governo, embora

¹⁵ Brasil, 1961c

¹⁶ Presente no dossiê de Brasil, 1961b.

¹⁷ Brasil, 1961b

¹⁸ Esta especificação, que não se encontra no projeto do Executivo, foi incluída pelo Legislativo e contava com diversos pequenos projetos que não se alocariam em nenhuma das demais categorias, como obras para o aproveitamento econômico de vales; o financiamento de alguns estudos e pesquisas científicas para a provocação de chuvas artificiais e aquisição de um reator atômico; regularização de cursos d'água; estudos e projetos para a construção de canais; dentre outros. Todos os termos utilizados para as categorias das áreas foram retirados diretamente do dossiê legislativo do Plano Diretor.

a industrialização figurasse como um objetivo central, ela era promovida sobretudo por meio de incentivos fiscais e da regulação cambial, e não prioritariamente por investimentos diretos do Estado (Abreu, 2014). Quando houve intervenção direta, ela se deu principalmente por meio de um esforço concentrado de investimento público voltado à superação de entraves estruturais (também chamados de “gargalos estruturais”), especialmente nos setores de transporte e energia elétrica (Skidmore, 2010, p. 204).

Não por acaso, essas duas áreas foram as mais privilegiadas no I Plano Diretor da Sudene, que buscava fomentar a industrialização tanto pela remoção desses obstáculos quanto pelo uso de instrumentos como incentivos fiscais, políticas cambiais e mecanismos de financiamento. Dessa forma, reforçam-se as observações de Cohn (1978, p. 132), que caracteriza a Sudene como um “mini” Plano de Metas voltado ao Nordeste.

Ao verificarmos a prioridade alocativa disposta nos textos provenientes do Legislativo, é preciso destacar algumas mudanças importantes. Embora os investimentos em infraestrutura permaneçam com peso significativo no orçamento do I Plano Diretor, sua participação relativa diminui progressivamente, passando de 89% na proposta original do Executivo para 83,67% na versão encaminhada ao Senado Federal e, por fim, para 75,83% no texto submetido à sanção presidencial. A alteração mais expressiva, contudo, ocorre na parcela destinada à agropecuária, que se eleva de 2,44% no projeto inicial para 5,24% na versão enviada ao Senado, atingindo 11,08% no texto final aprovado em lei.

Esse deslocamento orçamentário confirma a existência de interesses econômicos distintos entre a burocracia técnica do Executivo e os parlamentares. Enquanto o Executivo, à semelhança do que ocorreu no Plano de Metas, demonstrava disposição para “ignorar áreas como agricultura e educação” (Skidmore, 2010, p. 205), o Legislativo atuou parcialmente em sentido oposto, ampliando de forma significativa os recursos destinados à agropecuária.

É verdade que esta ampliação à agricultura não necessariamente significa um entrave ao projeto desenvolvimentista de industrialização. Bielschowsky (2000, p. 327) demonstra como, a partir da Segunda Guerra Mundial, a ideia de uma “vocação agrária” exclusiva para o Brasil já era considerada uma ideia ultrapassada. Para o autor, “era essa, na época, e seria, da   para frente, a t  nica da defesa da agricultura no Brasil: necessidade de harmonia e equilíbrio entre indústrias e atividades agrícolas”. No pensamento desenvolvimentista, no entanto, a agricultura era frequentemente pensada na chave de um atraso a ser superado, e as políticas formuladas visavam transformar as relações econ  micas para que esse campo tivesse como função o apoio ao processo de industrialização. Sobre a “questão agrária”, por exemplo, Bielschowsky destaca como Ignácio Rangel entendia que a sua solução “viria de fora da agricultura, isto é, resultaria do desenvolvimento do capitalismo industrial, que estaria permanentemente minando os alicerces do latifúndio feudal e sobre determinando novas relações de produção capitalistas” (Bielschowsky, 2000, p. 232). Especificamente para o Nordeste, Pinto (2012, p. 112) comenta como o foco de Celso Furtado em relação à agricultura era transformar “o rural nordestino em resposta às demandas da economia nacional (alimentos e exportação) através de reformas que também alterariam o quadro de for   as políticas das elites nordestinas”.

Assim, mecanismos que ampliassem os recursos à agricultura através do incentivo à exportação e às interlocuções com o desenvolvimento industrial não entrariam necessariamente em conflito com o ideário desenvolvimentista para a região. No entanto, não é o que encontramos nas fontes de tramitação da Sudene. Aqueles deputados e senadores que se pronunciaram mais abertamente sobre a necessidade de financiamento à agricultura o fizeram na   tica da defesa do setor enquanto campo aut  nomo de desenvolvimento, e não subordinado a um processo nacional ou industrial. É exemplar o discurso do udenista cearense Edilson Melo Távora, em 5 de julho de 1961. Criticando a “desproporção tremenda, gritante, entre verbas distribu   das para rodovias e verbas atribu   das à agricultura”, o deputado defende que “o Nordeste tem

sua principal fonte de riqueza na agricultura e na pecuária”. Logo depois, destrincha o que considera que está subfinanciado na região: “falta de assistência ao homem do campo; falta de sementes selecionadas; falta de inseticida para combater as pragas causadas da dizimação da maior parte da produção agrícola” (Brasil, 1961 d, p. 4622). Também são exemplares, claro, os discursos calorosos do senador petebista paraibano Argemiro de Figueiredo contra a Sudene. Em dezembro de 1961, quando o plano orçamentário da autarquia já havia sido votado favoravelmente para ser remetido à Câmara dos Deputados, o senador reage às manifestações em Recife contra a sua pessoa. Chama Celso Furtado de “Calabar”¹⁹, pois ele estaria atraindo “os ingênuos camponeses do Nordeste para os estratégicos campos de colonização e para os não menos estratégicos núcleos industriais” (Brasil, 1988, p. 29).

Estes exemplos reforçam a interpretação da literatura sobre a dicotomia básica entre um Executivo progressista e industrializante e um Legislativo oligárquico e defensor dos interesses agrários. No entanto, e entendo que esta seja a principal contribuição deste estudo, o Congresso Nacional não agiu apenas para garantir interesses agropecuários que não estariam representados no texto enviado pelo Executivo. Em verdade, foram consideráveis as modificações de teor industrializante realizadas pelo Legislativo. Dentre elas, o que se tornaria a principal forma de captação de recursos da instituição nos anos vindouros, o mecanismo inserido no artigo 34 da lei. Proposta por Gileno de Carli (PSD/PE), a mudança criava a captação de capital através da dedução do imposto de renda de pessoa jurídica que investisse em projetos industriais “de interesse para o desenvolvimento do Nordeste” (Brasil, 1961a, p. 39). A concepção de desenvolvimento regional subjacente à proposta pressupunha a transferência de capitais do Centro-Sul para o Nordeste. Essa perspectiva aparece de forma clara na própria defesa do mecanismo fiscal. Ao mobilizar o exemplo da Cassa per il Mezzogiorno, Gileno de Carli argumentava que a industrialização do Sul da Itália estava sendo viabilizada por investimentos oriundos do Norte, sugerindo que dinâmica semelhante poderia ocorrer no Brasil, com o capital do Sul financiando a expansão industrial nordestina. Mas o principal exemplo de colaboração do Legislativo com o Executivo aparece na recepção que as emendas de Argemiro de Figueiredo receberam dentro da Câmara dos Deputados e Senado Federal. As mudanças que conseguiu apoio suficiente para aprovar são minoria. Em grande maioria, as modificações que propôs foram sistematicamente barradas. A literatura (Cohn, 1978; Meneses, 2016; Pio Júnior, 2018; Barboza e Ribas, 2021) é clara em apresentá-las como frontalmente contrárias aos princípios centralizadores e industrializantes da autarquia, então a informação de que não houve apoio (e, mesmo, de que houve resistência) aos seus projetos políticos é importante. A tabela abaixo apresenta a taxa de aprovação das 14 emendas de sua autoria - todas com o mesmo objetivo: descaracterizar a Sudene ou lhe imobilizar, retirando-lhe as possibilidades de captar recursos.

Tabela 3 - Taxa de aprovação das emendas no Senado

Casa Legislativa	Emendas do Senado (%)	Emendas de Argemiro de Figueiredo (%)
Senado Federal	94,3	71,4
Câmara dos Deputados	56,7	20

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados legislativos presentes na ficha de tramitação de Brasil (1961 c).

¹⁹ A expressão vem de Domingos Fernandes Calabar, personagem histórico que, durante as invasões holandesas no Nordeste (década de 1630), abandonou o lado português e passou a colaborar com os holandeses. Por isso, durante muito tempo, sua memória ficou associada à ideia de traição.

Se percebe acima que, mesmo no Senado Federal, onde teria mais força institucional (afinal, Argemiro de Figueiredo era líder do PTB no Senado), a taxa de aprovação de suas emendas diferiu significativamente da taxa de aprovação das emendas de todo o Senado. O quadro se mostra ainda mais desfavorável na Câmara dos Deputados, onde apenas 20% das emendas lograram ser incorporadas ao texto final, sendo que nenhuma das mais controversas foi aprovada.

O próprio Argemiro reconhecia a fragilidade de sua posição naquele contexto. Em discurso proferido em 6 de novembro de 1961, durante a primeira discussão do I Plano Diretor no Senado, o senador petebista declarou sentir-se “um guerreiro vencido”. Segundo afirmou, havia três anos que lutava, “com a ajuda de Deus e as pobres forças do meu espírito, para mudar o curso portentoso da opinião nacional, seduzida e fanatizada pela magia da palavra e dos argumentos de um grupo de economistas teóricos e astutos” (Brasil, 1987a, p. 31).

Cabe aqui o destaque de alguns dos argumentos contrários às emendas de Argemiro de Figueiredo. No senado, o udenista baiano Aloísio de Carvalho, em 28 de novembro de 1961, acusou as mudanças de Argemiro de Figueiredo de criarem um dispositivo “que esvazia a SUDENE, que tira tudo da SUDENE” (Brasil, 1987b, p. 389). Já na Câmara dos Deputados, o petebista pernambucano Osvaldo Lima Filho, relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, comentou que “o planejamento econômico, o planejamento social, o planejamento das rodovias, o da produção de energia elétrica, o da industrialização, tudo isso estaria ameaçado se adotássemos a singularíssima emenda do ilustre Senador pela Paraíba [Argemiro de Figueiredo]” (Brasil, 1961e, p. 17). Ambos os argumentos se referem a uma mesma questão: era preciso não apenas criar a Sudene, mas preservar a sua autonomia institucional e a sua capacidade de alocar os recursos. O contrário seria “esvaziar a Sudene”.

Esses elementos dialogam com a interpretação proposta por Braga (2008) acerca do caráter seletivo do desenvolvimentismo defendido pelo Legislativo no período. Embora as alterações introduzidas no orçamento da nova autarquia tenham ampliado o peso relativo das iniciativas voltadas para o setor agrário, os parlamentares preservaram a capacidade da Sudene de formular e executar seus próprios projetos de industrialização. Mais do que isso, o Congresso rejeitou a tentativa de Argemiro de Figueiredo de promover um “esvaziamento” institucional da autarquia, ao impedir restrições que limitariam o acesso da Sudene a recursos anteriormente destinados a outros órgãos estatais. Dessa forma, a atuação legislativa não representou uma ruptura com o projeto desenvolvimentista da instituição, mas antes uma redefinição de suas prioridades e instrumentos de ação.

Essa dinâmica torna-se mais clara quando se compara a distribuição dos recursos entre as unidades beneficiadas nos anexos da proposta encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional (Brasil, 1961c) e aquela consagrada no texto final da lei (Brasil, 1961b):

Tabela 4 - Distribuição do orçamento da Sudene no texto do Executivo e no texto transformado em lei

Distribuição do recurso	Texto do Executivo (%)	Texto da lei (%)	Diferença
BA	21,43	19,54	-1,89
PB	12,69	8,90	-3,79
PE	12,20	9,83	-2,37
RN	10,64	8,31	-2,33
CE	7,58	13,52	+5,94
AL	7,31	5,01	-2,30
MA	6,45	5,60	-0,85

PI	5,60	5,98	+0,38
SE	4,88	3,50	-1,38
MG	0,25	5,67	+5,42
Sudene	10,97	14,15	+3,18
Total	100	100	0

Fonte: Elaboração própria a partir do projeto enviado pelo Executivo em 1961 referente ao Plano Diretor da Sudene e da lei promulgada.

As modificações promovidas pelo Congresso Nacional na distribuição dos recursos favoreceram sobretudo o Ceará, estado que registrou o maior ganho relativo em comparação à proposta encaminhada pelo Executivo. Esse resultado torna-se menos surpreendente quando se observam os atores envolvidos nas negociações que permitiram o avanço do projeto na Câmara dos Deputados. Entre as principais lideranças responsáveis pela construção dos acordos encontravam-se os deputados cearenses Paulo Sarasate (UDN) e Martins Rodrigues (PSD). A influência cearense também se fez presente na etapa final da tramitação, já que o senador Fausto Cabral (PTB), igualmente oriundo daquele estado, atuou como representante do Senado na elaboração da redação definitiva do texto. A atuação desses parlamentares em momentos decisivos do processo legislativo ajuda a compreender o aumento da participação do Ceará na repartição dos recursos.

Ainda assim, os dados apresentados não autorizam concluir que o Congresso tenha descaracterizado os objetivos centrais do I Plano Diretor. Para avaliar as alterações realizadas pelo Legislativo, é necessário considerar o contexto das negociações anteriores à apresentação da proposta orçamentária. O projeto enviado pelo Executivo desconsiderava compromissos assumidos durante a criação da Sudene, entre eles a incorporação de Minas Gerais à área de atuação da autarquia. Nesse sentido, o expressivo aumento da parcela destinada ao estado mineiro – o segundo maior beneficiário das mudanças introduzidas pelo Congresso – pode ser interpretado menos como uma distorção do plano original do que como uma correção de uma distribuição inicial considerada insuficiente pelos parlamentares. Afinal, caso adotássemos uma interpretação direta de que a diferença dessa distribuição significa uma alteração negativa aos interesses do Executivo, teríamos de lidar com o curioso fato de que o maior perdedor no texto final foi, justamente, a Paraíba, estado de origem e representação do senador Argemiro de Figueiredo, principal opositor da nova autarquia.

O que eu gostaria de destacar, no entanto, é para a decisão do Legislativo brasileiro em não só manter, mas em ampliar o percentual dos recursos destinados ao uso discricionário pela própria autarquia. Interpreto que esse aumento se encontra coadunado com uma visão que, apesar de impor os seus limites, como demonstrei no texto, concordava com o caráter geral da necessidade de um planejamento para a economia nordestina.

É possível perceber o alinhamento do Congresso Nacional com esta linha de pensamento desenvolvimentista, pelo menos na forma como se apresentavam publicamente. No parecer que Oliveira Brito concedeu para a CCJ, no projeto de criação da Sudene, em 1959, o pessedista argumentou que a criação do órgão se justifica pela “necessidade indeclinável de planejamento das obras de assistência e desenvolvimento do Nordeste” (Brasil, 1959d, p. 2054). Da mesma forma, o relator da Comissão de Economia, Miguel Calmon, afirmou que “não é a seca o problema fundamental do Nordeste, mas sim o estágio de subdesenvolvimento” (Brasil, 1959h, p. 2091). Foram raros os deputados e senadores que se dispuseram a argumentar diretamente contra a Sudene. Mais raros ainda aqueles que se dispuseram a combatê-la com críticas diretas aos seus pressupostos desenvolvimentistas. O senador Argemiro de Figueiredo se destaca, justamente, por ser a exceção à regra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto que criou a Sudene e o texto que conformou o seu primeiro Plano Diretor saíram do Congresso Nacional consideravelmente modificados. A autarquia, além de deixar de estar insulada no Executivo, teve o próprio conteúdo orçamentário modificado. O Legislativo, como instituição, criou diversos mecanismos de controle que, no entender exposto neste artigo, impedem a sua classificação como parte de uma administração paralela. Pelo contrário, o que demonstrei é que toda a política envolvida na criação da Sudene encontrou nos parlamentares, especialmente nos parlamentares nordestinos, atores que atuaram de forma decisiva na defesa de seus interesses, ao mesmo tempo em que buscaram assegurar que o Executivo não dispusesse de autonomia plena para lhes contrariar.

Ao mesmo tempo, a Sudene ampliou consideravelmente a quota dos recursos direcionados à agropecuária, setor com o qual se ligava a maioria dos parlamentares que se mobilizaram durante a criação da autarquia. O aumento dos recursos destinados à área, bem como a determinação de que, no orçamento de 1962, ao menos 20% dos investimentos da Sudene fossem direcionados à agropecuária, configuram conquistas significativas desses setores, em clara dissonância com a orientação predominantemente industrializante do projeto original.

Mas é importante deixar claro que a Sudene não foi barrada pelos legisladores. A autarquia foi criada e, na medida do possível, representou uma quebra com a lógica dos investimentos que anteriormente eram realizados no Nordeste. Já em 1963, o economista Stephan Robock classifica a nova instituição como o corolário de uma “Nova Era” para as políticas públicas da região (Robock, 1963). Se antes as políticas partiam de um pressuposto “hidrológico” (isto é, de que a solução para os problemas do Nordeste viria com a construção de poços e açudes), a Sudene representava o ponto de chegada de uma forma de fazer política pública para o Nordeste que partia do pressuposto de que a solução estava no rearranjo econômico da região (Buckley, 2021).

Entendo que este cenário, e a resposta do Congresso Nacional às modificações destrutivas de Argemiro de Figueiredo, provam o ponto de Braga (2008), para quem o Congresso Nacional entre 1945 e 1964 não se opôs *inteiramente* às propostas desenvolvimentistas do Executivo, mas a *partes* deste desenvolvimentismo. Em especial àquelas mais nacionalistas ou de caráter redistributivo. O que se observa no período, segundo o autor, não é um Executivo “progressista” e um Legislativo “conservador”, mas “uma dinâmica mais tortuosa cujas causas parecem ser as opções das elites dirigentes sobre o desenvolvimento econômico” (Braga, 2008, p. 182).

O que as fontes legislativas nos mostram sobre a criação da Sudene é justamente isso: elites políticas alterando a *forma* do desenvolvimentismo proposto pelo Executivo. Em especial, coibindo o espaço de atuação independente da autarquia e ampliando o espaço dos investimentos em agropecuária. Destaco, novamente, para a transversalidade das modificações realizadas. Elas não seguiram linhas ideológicas claras, se comportando mais como uma resposta institucional do Legislativo às intenções centralizadoras do Executivo. Assim, pergunta-se: é possível entender o desenvolvimentismo sem incluir na análise o Congresso Nacional? Como espero ter demonstrado, o caso da criação da Sudene é uma resposta negativa à pergunta. Resta que pesquisas futuras nos mostrem o cenário para outras políticas desenvolvimentistas de mesma importância.

FONTES

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.

BRASIL. Lei nº 1004/1949. Regulamenta o §1º, do art. 198, da Constituição Federal, que dispõe sobre o amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1949. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-1004-24-dezembro-1949-361436-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 1649, de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11649.htm. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Juscelino Kubitschek. Mensagem nº 79-A, de 1959, do Poder Executivo. Rio de Janeiro, 20 fev. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº32, de 6 de abril de 1959. Institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170409>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei3692-15-dezembro-1959-354371-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 53, 14 mai. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959d.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado. Livro 7. Sessões de setembro 1959. Rio de Janeiro: Diretoria de Publicações, 1959e.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 195, 8 dez. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959f.

BRASIL. Câmara dos Deputados, Resolução da Mesa nº1, de 13 de março de 1959. Consolida as alterações introduzidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, 14 mar. 1959g. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/resmes/1950-1959/resolucaodamesa-1-13-marco-1959-321280-publicacaooriginal-1-cd.html>. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 54, 15 mai. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959h

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.930/1960. Aprova o Plano Diretor da Sudene e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1960. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/197801>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano XVI, suplemento ao nº 104, 1 jul. 1961. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961a.

BRASIL. Lei nº 3995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1961b. Disponível

em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3995-14-dezembro1961-376756-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 2666/1961. Aprova o Plano Diretor da Sudene e dá outras providências. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 1961c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205605>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano XVI, nº 107, 6 jul. 1961. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano XVI, suplemento ao nº 218, 8 dez. 1961. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961e.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado: 1ª quinzena de novembro de 1961, sessões 197ª a 205ª, volume I. Brasília: subsecretaria de anais, 1987a.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado: 2ª quinzena de novembro de 1961, sessões 206ª a 237ª, livro 17. Brasília: subsecretaria de anais, 1987b.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado, Brasília, dezembro de 1961, sessões 238ª a 259ª, livro 18. Brasília: subsecretaria de anais, 1988.

INCÊNDIOS no Nordeste. Correio da Manhã, ano 59, n. 20770, p. 6, 9 dez. 1959. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_07&Pesq=%22sudene%22&pagfis=13110. Acesso em: 12 jun. 2026.

NORDESTE asério. Correio da Manhã, ano 59, n. 20210, p. 6, 15 fev. 1959. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_06&Pesq=%22opera%20a7%20c3%20a3o%20nordeste%22&pagfis=102333. Acesso em: 12 jun. 2026.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

ALMEIDA, Rômulo. O Nordeste no segundo governo Vargas. Fortaleza: BNB, 1985.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia. São Paulo: Alameda, 2021

BARBOZA, Darlan Praxedes; RIBAS, Elisabete Marin. Volta às fontes batismais: Celso Furtado e a profecia da Sudene. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 78, p. 274-301, abr. 2021.

BIELCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000

BRAGA, Sérgio. As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política

econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária no Brasil (1946-1964). Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2008.

BUCKLEY, Eve E. Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021.

CABRAL, Renan. 1959. Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado – oportunidade histórica e resistência conservadora. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 8, 2011.

COHN, Amélia. Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

CUNHA, Pedro Luís Cavalcante da. “Capital da Sêca”: o regionalismo nordestino expresso nas disputas parlamentares sobre o Banco do Nordeste do Brasil. In: X encontro estadual de História, 2020, Vitória da Conquista. X Encontro Estadual de História: Combates pela História. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2020.

CUNHA, Pedro Luís Cavalcante da. Conflito ou cooperação? As relações Executivo-Legislativo durante a Terceira República brasileira (1959-1961). 2025. 252 f. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Escola de Ciências Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9b9553f3-7ebf-4108-a858-a27dcbf08bee>. Acesso em: 12 jun. 2026.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. (Texto para Discussão, n. 2103)

FURTADO, Celso. A fantasia organizada. In: FURTADO, Celso, Obra autobiográfica. Organização: Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

FURTADO, Celso. Diários intermitentes: 1937-2002. Organização, apresentação e notas de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2019

FURTADO, Celso. O Nordeste e a saga da Sudene: (1958/1964). Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009

FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro (1965). Essencial Celso Furtado – organização, apresentação e notas de Rosa Freire d’Aguiar (1a ed.). São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

KIEWIET, Roderick; McCubbins, Mathew D. The logic of delegation. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LA FER, Celso. JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LIMA, Marcos Costa (org.). Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013

- MENESES, Valdênio Freitas. Um “Macarthismo hidráulico” contra a Sudene: notas sobre a disputa entre o senador Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado (1959-1963). In: Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 83-102, jul.-dez. 2016
- NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião: Sudene. Planejamento e conflitos de classes. São Paulo: Boitempo, 2008
- PIO JÚNIOR, Edson Santos. A SUDENE de Celso Furtado na reforma do Estado (1959-1964). Dissertação (mestrado em Administração), Universidade do Grande Rio, Rio de Janeiro, 2018.
- PINTO, Gustavo Louis Henrique. Metamorfoses do rural no pensamento de Celso Furtado (1948-1964). Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012
- RIBEIRO, Marcelo Bianchi Barata. A Câmara dos Deputados durante o auge do desenvolvimentismo. Tese (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2012
- ROBOCK, Stefan. Brazil’s developing Northeast: a study of regional planning and Foreign aid. Washington DC: The Brookings Institution, 1963.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003
- SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64). Tradução: Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOLA, Lourdes. Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1998.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 61, 2006.
- TSEBELIS, George. Veto players: how political institutions work. Princeton University Press, 2002

PREVIDÊNCIA, TRABALHO E CONFLITO SOCIAL NO BRASIL: DA PRIMEIRA REPÚBLICA AO VARGUISMO (1923-1945) NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

SOCIAL SECURITY, LABOR AND SOCIAL CONFLICT IN BRAZIL: FROM THE FIRST REPUBLIC TO THE VARGAS ERA (1923-1945) IN RECENT DECADES

Erik Chiconelli Gomes^a

^aDoutor e Mestre em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP e pós-doutorado em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atua como Coordenador Acadêmico da Escola Superior de Advocacia da OAB/SP. É especialista em Economia do Trabalho (Unicamp, 2016) e em Direito do Trabalho (USP, 2018), com graduações em Ciências Sociais (USP, 2008), Direito (USP, 2017), História (USP, 2020) e Geografia (UnB, 2025). Laureado com o III Prêmio CNJ Memória do Poder Judiciário (2024) por sua tese de doutorado sobre a atuação do Conselho Nacional do Trabalho. Dedicar-se às áreas de História Econômica do Trabalho, Direito do Trabalho, sindicalismo e relações de trabalho.

Resumo

Este artigo analisa a formação da previdência social no Brasil entre a Primeira República e o varguismo, articulando financiamento, conflito social, segmentação ocupacional e intervenção estatal. A partir de fontes do Conselho Nacional do Trabalho, de relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e de legislação do período, argumenta-se que o desenho previdenciário brasileiro se constituiu de modo seletivo e corporativo, orientado para a estabilização de segmentos do trabalho formal urbano. Esse desenho resultou da pressão operária organizada, da resistência patronal à regulamentação e da mediação estatal, e não de uma concessão unilateral do poder público. Ao mesmo tempo, manteve à margem da proteção amplos contingentes da população trabalhadora, segundo uma exclusão desigual e setorialmente diferenciada que atingiu de modos distintos trabalhadores rurais, domésticos, mulheres e a população negra. Examinam-se a Lei Eloy Chaves (1923), as Caixas de Aposentadorias e Pensões, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, os mecanismos de financiamento e a economia política da proteção social, evidenciando o vínculo entre previdência, disciplina do trabalho e reprodução da força de trabalho.

Palavras-chave: previdência social; história do trabalho; conflito social; corporativismo; Conselho Nacional do Trabalho.

Códigos JEL: N36; N46; H55; J53.

Abstract

This article examines the formation of social security in Brazil from the First Republic to the Vargas era, discussing funding, social conflict, occupational segmentation, and state intervention. Drawing on documentation from the National Labor Council, reports by the Ministry of Labor, Industry and Commerce and contemporary legislation, it argues that Brazilian social security took shape in a selective and corporatist manner, geared toward stabilizing segments of formal urban labor. This design resulted from organized working-class

pressure, employer resistance to regulation and state mediation, rather than from a unilateral concession by the public authorities. At the same time, the state kept large contingents of the working population outside protection, through an uneven and sector-specific exclusion that affected rural workers, domestic workers, women and the Black population in distinct ways. The article examines the Eloy Chaves Law (1923), Pension Funds, Retirement Institutes, financing mechanisms and the political economy of social protection, revealing the link between social security, labor discipline, and the reproduction of the labor force.

Keywords: social security; labor history; social conflict; corporatism; National Labor Council.

JEL Codes: N36; N46; H55; J53.

INTRODUÇÃO

A história da previdência social no Brasil constitui campo privilegiado para a compreensão das relações entre Estado, trabalho e acumulação capitalista na periferia do sistema. Convém situar, de início, o problema historiográfico que orienta este estudo. Parte expressiva da memória política e institucional brasileira — sobretudo as interpretações de matriz trabalhista-estatal consolidadas a partir do próprio discurso varguista — concentrou no período posterior a 1930 a origem da proteção social no país, tratando-a como dádiva do Estado. Sem negar a centralidade do varguismo na reorganização e na ampliação do sistema, este artigo procura recolocar a previdência como processo histórico atravessado por antecedentes, conflitos e disputas anteriores a 1930.

A formação dos mecanismos de proteção social entre a Primeira República e o período varguista não resultou de mera racionalidade técnica nem de generosidade estatal. Decorreu da necessidade de administrar conflitos sociais, das pressões acumuladas por trabalhadores organizados, da resistência de setores patronais e de exigências de estabilização da força de trabalho associadas à industrialização dependente. Essa perspectiva orienta a investigação aqui apresentada, que examina a constituição da previdência social brasileira entre a Lei Eloy Chaves (Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) e a consolidação institucional do varguismo, com atenção às formas de financiamento, à seletividade da cobertura e aos efeitos desse processo sobre a reprodução da força de trabalho.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: de que modo a formação da previdência social brasileira, entre a Primeira República e o varguismo, articulou financiamento, conflito social, segmentação ocupacional e intervenção estatal na constituição histórica do mercado de trabalho e dos direitos sociais?

A historiografia sobre previdência social no Brasil produziu contribuições de grande relevo ao longo das últimas décadas, tanto no campo da história institucional quanto no da ciência política e da sociologia do trabalho. Autores como Malloy (1979), Cohn (1980) e Oliveira e Teixeira (1986) reconstituíram a trajetória do sistema previdenciário em suas dimensões política e institucional. Santos (1979) formulou o conceito de cidadania regulada como chave de leitura para a articulação entre profissão, direitos e estratificação social. Gomes (1988) e Vianna (1976) analisaram as bases políticas e ideológicas do trabalhismo e do corporativismo. A renovação da história social do trabalho, por sua vez — em diálogo com a obra de E. P. Thompson e expressa em estudos como os de Mattos (2009), Negro e Gomes (2006), Fortes (2014, 2018) e Gomes e Domingues (2011) —, deslocou o eixo analítico da outorga estatal para a agência dos próprios trabalhadores. A dimensão propriamente econômica da proteção social, contudo, nas suas articulações com o financiamento, a reprodução da força de trabalho, a segmentação do mercado de trabalho e as dinâmicas de conflito registradas nos processos e documentos do Conselho Nacional do Trabalho, permanece tratada de modo fragmentário.

O presente artigo busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna mediante a articulação entre a análise da economia política da previdência e a documentação primária produzida pelo CNT e pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no período de 1923 a 1945.

O recorte temporal prioriza o período entre 1923 e 1945, abarcando a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) sob a égide da Lei Eloy Chaves, a transição para os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a partir de 1933 e a consolidação do arcabouço previdenciário durante o Estado Novo. Antecedentes da Primeira República e desdobramentos posteriores são mobilizados quando necessários à argumentação. Quanto às fontes e ao método, a pesquisa recorre à documentação publicada na *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, aos *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, à legislação do período (Decretos n. 4.682/1923, 5.109/1926, 18.074/1928, 19.433/1930, 24.615/1934 e 24.784/1934, entre outros) e à bibliografia especializada na história econômica do trabalho, na história institucional e na sociologia política.¹

O diálogo teórico mobiliza, entre outros referenciais, o conceito de cidadania regulada formulado por Santos (1979), a análise da invenção do trabalhismo proposta por Gomes (1988), as contribuições de Malloy (1979) sobre a política da previdência social, a leitura de Vianna (1976) acerca do liberalismo e do sindicalismo no Brasil, a documentação do CNT analisada por Gomes (2024) e Souza (2007), a dissertação de Slivnik (2018) sobre a previdência social brasileira entre 1923 e 1945 e os estudos de Cohn (1980), Oliveira e Teixeira (1986) e Lewis (1993) sobre a economia política da proteção social. Em diálogo com essa literatura, sustenta-se como hipótese central que o desenho previdenciário brasileiro se constituiu de modo seletivo e corporativo, orientado para a estabilização de certos segmentos do trabalho formal — não como projeto estatal definido de antemão, mas como resultado de conflito social e mediação institucional —, excluindo, de maneira desigual conforme o setor, grandes contingentes da população trabalhadora, e revelando o vínculo entre proteção social, hierarquização do trabalho e economia política da acumulação.

O texto está organizado em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira reconstitui a formação histórica da questão previdenciária no Brasil, situando-a no quadro mais amplo da questão social. A segunda examina as relações entre trabalho, conflito social e pressão por proteção entre a Primeira República e 1930. A terceira analisa a Lei Eloy Chaves, as CAPs e os limites da proteção segmentada. A quarta aborda o varguismo, o corporativismo e a reorganização institucional da previdência. A quinta trata do financiamento, da seletividade institucional e da economia política da proteção social. A sexta examina as relações entre previdência, disciplina do trabalho e reprodução da força de trabalho.

2. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

A emergência da questão previdenciária no Brasil não pode ser compreendida sem referência ao quadro mais amplo da questão social e das transformações no mundo do trabalho que marcaram as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX. A abolição da escravidão (1888), a proclamação da República (1889) e a lenta constituição de um mercado de trabalho livre no país impuseram desafios inéditos ao Estado brasileiro, que se via diante da necessidade de criar instrumentos para regular as relações entre capital e trabalho numa sociedade em acelerada transformação.

¹ A documentação primária mobilizada neste artigo foi consultada nos seguintes acervos: a documentação do Conselho Nacional do Trabalho — atas de sessões, pareceres e a *Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — no acervo digital JusLaboris, do Tribunal Superior do Trabalho, e em exemplares digitalizados disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional; os *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nas séries digitalizadas referentes ao período, com suas estatísticas de associados, aposentados e pensionistas das CAPs e dos IAPs; a legislação do período, na Coleção das Leis do Brasil. A identificação detalhada das fontes consta da seção de fontes primárias, ao final do artigo.

Os antecedentes da previdência social brasileira remontam ao período imperial, quando mecanismos rudimentares de proteção foram instituídos para determinadas categorias de funcionários públicos e militares. O Decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional, e a Constituição de 1891 foi a primeira a mencionar a palavra aposentadoria, garantida aos funcionários públicos em caso de invalidez (art. 75). Tais mecanismos, de alcance restrito e natureza assistencial, não configuravam propriamente um sistema de proteção social, pois estavam circunscritos a categorias específicas de servidores do Estado e não abrangiam a classe trabalhadora em geral (Carvalho, 2001).

A constituição de um sistema previdenciário de alcance mais amplo esteve ligada à industrialização, à urbanização e à intensificação dos conflitos de classe nas primeiras décadas do século XX. A questão social, inicialmente tratada como caso de polícia pelas autoridades republicanas, progressivamente se converteu em problema político de primeira grandeza, na medida em que greves, paralisações e mobilizações operárias expunham a precariedade das condições de trabalho e a ausência de mecanismos de proteção. Gomes (1988) demonstrou que a construção da legislação social e trabalhista no Brasil foi resultado de um processo complexo, no qual pressões dos trabalhadores organizados, disputas entre frações das elites e estratégias de legitimação do poder estatal se entrelaçaram de formas nem sempre previsíveis.

A Primeira República (1889-1930) foi marcada pela predominância de uma visão liberal restrita em matéria de legislação social. O princípio da liberdade de trabalho e de contrato, consagrado na Constituição de 1891, funcionava como barreira política e jurídica à intervenção estatal nas relações de trabalho. Como observou Vianna (1976), o liberalismo brasileiro desse período era profundamente seletivo, na medida em que protegia a liberdade de contrato dos empregadores sem oferecer qualquer garantia efetiva aos trabalhadores. A questão social permanecia fora do horizonte normativo do Estado, embora a pressão crescente dos movimentos operários tornasse cada vez mais difícil a manutenção dessa posição.

Santos (1979), ao formular o conceito de cidadania regulada, identificou o mecanismo pelo qual a expansão dos direitos sociais no Brasil se deu de forma atrelada à regulamentação das profissões e à inserção dos trabalhadores no mercado formal de trabalho. Nessa perspectiva, cidadãos eram aqueles cuja ocupação era reconhecida e regulamentada por lei, e os direitos sociais derivavam da posição ocupada na estrutura produtiva, não da condição de cidadania em sentido pleno. A previdência social ocupou posição central nesse arranjo, pois os benefícios dependiam diretamente da vinculação do trabalhador a uma categoria profissional reconhecida. Os que permaneciam fora do mercado formal de trabalho — como os trabalhadores rurais, os domésticos e os informais — eram mantidos à margem da proteção, em uma cidadania estratificada que resultava de escolhas institucionais seletivas e de bloqueios das elites, e não de qualquer incapacidade política desses grupos.

A análise aqui proposta busca reconstruir historicamente como a previdência social surgiu menos como benevolência estatal e mais como resposta a pressões sociais, corporativas, econômicas e políticas, evidenciando a dimensão conflitiva e desigual desse processo. Oliveira e Teixeira (1986), ao proporem a expressão (im)previdência social para caracterizar sessenta anos de história previdenciária no Brasil, chamaram a atenção para o caráter paradoxal de um sistema que se expandiu sem superar os mecanismos de exclusão que o constituíam. A proteção previdenciária, ao longo de sua história, conviveu com a desigualdade estrutural do mercado de trabalho brasileiro, reproduzindo internamente as hierarquias entre categorias profissionais, entre trabalho urbano e rural, entre setores organizados e desorganizados da classe trabalhadora. Melo (1998), por sua vez, demonstrou como as mulheres trabalhadoras foram sistematicamente sub-representadas nos arranjos de proteção previdenciária, tanto pela inserção precária no mercado de trabalho quanto pela invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidado nas categorias reconhecidas pela legislação social.

O sistema previdenciário brasileiro, na sua gênese, inscreveu-se num padrão de proteção social que a literatura comparada classifica como conservador-corporativo. Na tipologia de Esping-Andersen (1990), os regimes conservador-corporativos caracterizam-se pela vinculação dos direitos ao trabalho e ao status ocupacional, pela preservação das hierarquias de classe e pela centralidade da contribuição prévia, em contraste com os regimes liberais, orientados pelo mercado, e com os social-democratas, de vocação universalista. Tal padrão remete à distinção clássica entre dois modelos de proteção social. O modelo bismarckiano, originário da Alemanha da década de 1880, organiza a proteção em torno do trabalho formal: o acesso depende de contribuição prévia, estrutura-se por categorias profissionais e é financiado por empregados e empregadores, com participação estatal variável. Já o modelo beveridgiano, inspirado no relatório de William Beveridge (Reino Unido, 1942), funda a proteção na condição de cidadania, com cobertura de caráter universal, financiamento por tributação geral e orientação à cobertura ampla dos riscos sociais. O caso brasileiro aproximou-se do padrão bismarckiano e conservador-corporativo, porém de forma periférica, seletiva e incompleta, condicionando o acesso a benefícios à posição do indivíduo no mercado de trabalho formal. Essa arquitetura, examinada em perspectiva comparada por autores como Mesa-Lago (1978) para a América Latina e por Huber e Stephens (2001) e Castles (1998) para os regimes de bem-estar, teve consequências de longo prazo para a estruturação do mercado de trabalho e para a reprodução das desigualdades sociais no Brasil.

3. TRABALHO, CONFLITO SOCIAL E PRESSÃO POR PROTEÇÃO ENTRE A PRIMEIRA REPÚBLICA E 1930

As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas por intensa mobilização operária no Brasil, especialmente nos centros industriais de São Paulo e Rio de Janeiro. As greves de 1907, 1912, 1917 e 1919 expressaram a insatisfação dos trabalhadores urbanos com as condições de trabalho, os baixos salários, a jornada extenuante e a ausência de qualquer mecanismo de proteção contra os riscos da vida laboral. A greve geral de 1917 em São Paulo representou um ponto de inflexão, ao demonstrar a capacidade de organização e mobilização da classe trabalhadora e ao forçar uma resposta, ainda que tímida, por parte do Estado e dos empregadores (Mattos, 2009).

O movimento operário da Primeira República, fortemente influenciado pelo anarquismo e pelo anarco-sindicalismo, reivindicava não apenas melhores salários e redução da jornada, mas também o reconhecimento de direitos sociais que protegessem os trabalhadores em situações de doença, invalidez, velhice e morte. A luta pela proteção social, nesse sentido, não surgiu como concessão estatal, mas como demanda construída no interior do próprio movimento operário, em diálogo com as experiências europeias de seguro social e com a atuação da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919 (French, 2001).

A pressão operária se combinava com transformações econômicas que alteravam a composição da força de trabalho e a correlação de forças entre classes. A expansão da malha ferroviária, o crescimento da indústria têxtil, a concentração urbana e a diversificação do setor de serviços criaram novas categorias de trabalhadores assalariados. A inclusão dos ferroviários como primeira categoria contemplada pela previdência social, por meio da Lei Eloy Chaves, em 1923, resultou de longa disputa social, política e sindical, conforme se detalha na terceira seção.

A criação do Conselho Nacional do Trabalho, pelo Decreto n. 16.027, de 30 de abril de 1923, inseriu-se nesse contexto de crescente tensão entre capital e trabalho. Inicialmente constituído como órgão consultivo do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o CNT foi progressivamente incorporando funções de fiscalização, controle e julgamento em

matéria trabalhista e previdenciária. Conforme demonstrou Souza (2007), a transformação do CNT de órgão consultivo em instância arbitral decorreu das pressões dos trabalhadores organizados na busca pelos direitos assegurados pela Lei Eloy Chaves e pela Lei de Férias (Lei n. 4.982, de 1925). Pelo Decreto n. 18.074, de 19 de janeiro de 1928, o CNT passou a responder às consultas dos poderes Legislativo e Executivo, a efetivar as disposições legais relativas às Caixas de Aposentadoria e Pensões e a aplicar sanções aos infratores da legislação social. Em 1929, segundo os relatórios ministeriais consultados para o período, o CNT julgou mais de dois mil processos, a maior parte deles relativa à aplicação da lei de férias e uma fração às Caixas de Aposentadorias e Pensões, o que evidencia a intensa litigiosidade em torno dos novos direitos.

A documentação do CNT, preservada no acervo do Tribunal Superior do Trabalho, constitui fonte de primeira importância para a compreensão do processo de formação dos direitos sociais no Brasil. A análise dessa documentação, conduzida por Souza (2007) e, em escopo mais amplo, por Gomes (2024), revelou que os processos tramitados no órgão expressavam a complexidade das relações entre classe trabalhadora e aparato institucional, contrariando interpretações que reduzem a legislação social a mera outorga do Estado.

As tentativas de regulamentação do trabalho durante a Primeira República não se limitaram à esfera federal. Projetos de legislação social foram apresentados ao Congresso Nacional em diversas ocasiões, como o projeto de Código do Trabalho de Maurício de Lacerda (1917) e o projeto de legislação sobre acidentes de trabalho (1919). A aprovação do Decreto n. 3.724, de 1919, sobre acidentes de trabalho, representou avanço na responsabilização patronal, embora sua aplicação tenha sido limitada pela resistência dos empregadores e pela precariedade dos mecanismos de fiscalização (Gomes, 1988). Esses antecedentes demonstram que a questão da proteção social já estava posta na agenda política antes de 1930, o que tensiona a memória política de matriz trabalhista-estatal que atribui exclusivamente ao varguismo a criação do sistema de proteção social brasileiro.

O governo de Artur Bernardes (1922-1926), a despeito de seu caráter repressivo em relação ao movimento operário, foi responsável pela criação do CNT e pela promulgação da Lei Eloy Chaves. Vargas (2004) identificou, nos indícios documentais do período, um comprometimento do Executivo com a regulamentação das relações de trabalho que ia além da retórica liberal. A promulgação da Lei Eloy Chaves, a regulamentação parcial da lei de férias e a criação do CNT indicam que o Estado não podia mais se furtar a lidar com as demandas da classe trabalhadora, ainda que sua intervenção fosse marcada por limites estreitos e pela resistência dos setores patronais.

Essa resistência patronal à regulamentação do trabalho e à criação de mecanismos previdenciários constituía elemento estruturante da dinâmica política do período. Os empregadores, especialmente no setor industrial paulista, opunham-se à interferência estatal nas relações de trabalho sob o argumento da liberdade de contrato e da autonomia empresarial. A criação de caixas de aposentadoria e pensões implicava ônus financeiro direto para as empresas, que deveriam contribuir para o custeio dos benefícios e arcar com as consequências da estabilidade no emprego assegurada aos trabalhadores vinculados às caixas. As fontes mobilizadas não autorizam atribuir ao empresariado um projeto explícito e consensual em favor da previdência; a estabilização da força de trabalho que o sistema propiciava operava como efeito do arranjo, e não como demanda positiva uniforme do patronato. A tensão entre as demandas dos trabalhadores por proteção social e a resistência patronal à regulamentação atravessou toda a Primeira República e condicionou os limites da legislação social aprovada no período.

A atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, exerceu influência sobre o debate previdenciário no Brasil. O país, como membro fundador da OIT, comprometeu-se com a adoção de convenções internacionais relativas à proteção do trabalho e

à constituição de sistemas de seguro social. A circulação internacional de modelos de proteção social e a pressão por reformas legislativas contribuíram para legitimar as reivindicações do movimento operário e para fornecer argumentos técnicos em favor da criação de mecanismos previdenciários. Os bancários, conforme documentado na *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, recorreram diretamente à OIT em Genebra para obter pareceres e informações sobre legislação comparada em matéria de proteção previdenciária, antes da criação do IAPB em 1934 (Gomes, 2024).

A década de 1920 assistiu à multiplicação de projetos legislativos voltados à proteção social dos trabalhadores. Além da Lei Eloy Chaves e da Lei de Férias, foram apresentados ao Congresso Nacional projetos sobre acidentes de trabalho, trabalho de menores e mulheres, jornada de trabalho e organização sindical. A aprovação efetiva dessas medidas foi parcial e descontínua, refletindo a correlação de forças entre setores favoráveis e contrários à intervenção estatal. A experiência legislativa da Primeira República, embora fragmentária, constituiu o substrato sobre o qual o varguismo construiria seu arcabouço de proteção social.

A dimensão econômica da pressão por proteção social deve ser compreendida no quadro das transformações da estrutura produtiva brasileira na Primeira República. O crescimento do setor industrial, concentrado em São Paulo e no Rio de Janeiro, gerava demandas por estabilização da força de trabalho que não podiam ser atendidas apenas por mecanismos de mercado. A rotatividade da mão de obra, os acidentes de trabalho, a ausência de proteção contra doenças e a inexistência de mecanismos de aposentadoria representavam custos econômicos para as próprias empresas, na medida em que dificultavam a formação de trabalhadores qualificados e a acumulação de experiência produtiva. A proteção previdenciária podia atender, assim, não apenas às demandas dos trabalhadores, mas também às necessidades de reprodução da força de trabalho do capital industrial em fase de consolidação. A confluência entre a pressão operária por direitos e essas necessidades de estabilização produtiva, mediada pela intervenção estatal, criou as condições para a aprovação da Lei Eloy Chaves e das legislações subsequentes, fenômeno observável em outros países latino-americanos no mesmo período (Lewis, 1993; Mesa-Lago, 1978).

4. LEI ELOY CHAVES, CAPS E OS LIMITES DA PROTEÇÃO SEGMENTADA

O Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, é considerado o marco inaugural da previdência social no Brasil. A lei determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas de estradas de ferro, assegurando-lhes, conforme seus artigos 9 e 10, direitos a socorros médicos em caso de doença, medicamentos com desconto, aposentadoria ordinária (após 30 anos de serviço e 50 de idade) ou por invalidez, e pensão para herdeiros em caso de falecimento. Cada empresa ferroviária era obrigada a constituir sua própria caixa, administrada por um colegiado composto por representantes dos empregados e dos empregadores, com financiamento proveniente de contribuições dos empregados (3% dos vencimentos), contribuição patronal (1% da renda bruta da empresa) e uma taxa adicional sobre as tarifas ferroviárias paga pelos usuários (Oliveira e Teixeira, 1986).

A inclusão dos ferroviários como primeira categoria contemplada pela previdência social não decorreu de uma escolha unilateral do Estado ou das elites, mas resultou de uma longa disputa social, política e sindical. Para essa conquista convergiram a posição estratégica da categoria na infraestrutura ferroviária, a sua capacidade de paralisação e de pressão, as reivindicações acumuladas ao longo das décadas anteriores, a necessidade de estabilização de um setor decisivo para a economia agroexportadora e o caráter conquistado — ainda que seletivo e limitado — da própria Lei Eloy Chaves. A historiografia recente sobre a categoria

ferroviária demonstra que o pioneirismo previdenciário desse setor foi forjado na luta dos próprios trabalhadores, e não concedido de cima. Serfaty (2024), ao reconstituir as mobilizações dos funcionários da Estrada de Ferro Central do Brasil entre 1865 e 1922, evidenciou que esses trabalhadores se afirmaram como sujeitos ativos do processo de reconhecimento dos direitos operários, em contraposição às leituras que realçam o protagonismo exclusivo de lideranças políticas e empresariais.

Lewis (1993), ao analisar os sistemas de seguro social na América Latina, observou que a seletividade das primeiras iniciativas previdenciárias obedecia a uma lógica de priorização de setores estratégicos para a acumulação, mais do que a uma preocupação com a universalização da proteção social. A inclusão pioneira dos ferroviários respondeu, assim, a uma dupla determinação: de um lado, o atendimento parcial às reivindicações conquistadas pelos trabalhadores e a contenção da pressão social; de outro, a garantia da continuidade dos serviços ferroviários, vitais para a economia agroexportadora.

A expansão do modelo das CAPs a outras categorias profissionais ocorreu de forma lenta e gradual ao longo da década de 1920. Os portuários e marítimos foram incluídos em 1926 (Decreto n. 5.109), e os trabalhadores de empresas de serviços telegráficos e rádio telegráficos em 1928 (Decreto n. 5.485). Cada nova categoria incorporada recebia sua própria caixa, com regras, benefícios e administração específicos. A multiplicação das CAPs gerou um sistema fragmentado, no qual a qualidade e a abrangência da proteção dependiam da capacidade financeira de cada caixa e da força de organização de cada categoria profissional (Cohn, 1980).

Os dados compilados nos *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* permitem dimensionar o alcance limitado da proteção previdenciária no período. No ano de criação das primeiras CAPs, o número de associados ativos situava-se na casa das poucas dezenas de milhares de contribuintes; ao final da década de 1920, esse número já se aproximava de cento e quarenta mil contribuintes ativos, com milhares de aposentados e pensionistas, quando se registrou o pagamento dos primeiros benefícios em escala. A expansão foi expressiva em termos relativos, mas permanecia restrita a um universo diminuto de trabalhadores, concentrados em setores específicos da economia urbana.

A administração das CAPs apresentava características de relevo para a análise econômica. Organizadas como sociedades civis, as caixas eram geridas por Conselhos de Administração compostos por representantes de empregadores e empregados, a quem competia definir a estrutura administrativa, a política de investimento dos recursos acumulados e as decisões sobre concessão de aposentadorias e pensões. Embora o Estado contribuísse para os fundos das CAPs por meio das taxas sobre serviços ferroviários, esses recursos sequer transitavam pelo Tesouro Nacional, o que conferia aos Conselhos de Administração autonomia considerável em relação ao poder público (Slivnik, 2018). Essa configuração refletia a inspiração bismarckiana do modelo, baseada na contributividade individual e na organização por empresa, em contraposição ao modelo beveridgiano de proteção universal financiada pela tributação geral.

O CNT, a partir de 1926, passou a exercer a função de órgão de controle e vigilância das CAPs, acumulando atribuições de fiscalização e julgamento das controvérsias relativas à aplicação da legislação previdenciária. Em 1932, quando o Serviço de Fiscalização do CNT ainda não estava regulamentado, a Comissão Mista de Conciliação criou subcomissões para avaliar o cumprimento das leis nos locais de trabalho. A concentração de atribuições no CNT evidenciava a centralidade que a questão previdenciária assumia no aparato estatal.

Os limites da proteção segmentada oferecida pelas CAPs eram evidentes em múltiplas dimensões. A cobertura restringia-se a categorias profissionais específicas. A qualidade dos benefícios dependia da saúde financeira de cada caixa, o que introduziu desigualdades entre categorias. A gestão colegiada, embora garantisse participação dos trabalhadores na

administração, estava sujeita a pressões patronais e à ingerência política. A fragmentação do sistema e a ausência de critérios universais de proteção reforçaram a segmentação do mercado de trabalho e a hierarquização da classe trabalhadora, numa lógica que seria aprofundada com a criação dos IAPs no período varguista.

Do ponto de vista da economia política, a estrutura de financiamento das CAPs apresentava fragilidades que marcariam o sistema previdenciário brasileiro nas décadas seguintes. A receita de cada caixa dependia diretamente da massa salarial dos contribuintes e da saúde financeira da empresa a que estava vinculada. Empresas em dificuldades econômicas frequentemente atrasavam ou deixavam de recolher suas contribuições, comprometendo a capacidade de pagamento dos benefícios. Ao mesmo tempo, a ausência de mecanismos de solidariedade entre as caixas impedia a redistribuição de recursos entre categorias com diferentes capacidades financeiras. A caixa dos ferroviários de uma empresa próspera podia oferecer benefícios superiores aos de outra empresa em dificuldades, ainda que os trabalhadores exercessem as mesmas funções. Essa fragmentação financeira reforçava as desigualdades no interior da própria classe trabalhadora segurada e evidenciava os limites de um modelo previdenciário construído em base empresarial, e não em base de solidariedade ampla.

5. VARGUISMO, CORPORATIVISMO E REORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder representaram inflexão na relação entre Estado, trabalho e proteção social no Brasil. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), pelo Decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, reorganizou e centralizou a política trabalhista e previdenciária sob a égide do Executivo federal. Essa centralização, porém, não corresponde a um projeto estatal plenamente definido desde 1930: ela foi atravessada por pressões sociais, conflitos de classe, disputas sindicais e demandas de categorias organizadas, bem como por mudanças conjunturais que escapavam a qualquer plano prévio. O CNT, transferido do antigo Ministério da Agricultura para o MTIC, passou a atuar como instância máxima em matéria de trabalho e previdência social, acumulando funções consultivas, normativas, fiscalizadoras e jurisdicionais. Na plataforma eleitoral da Aliança Liberal, lida por Getúlio Vargas em janeiro de 1930, já se prometia a feitura de um Código do Trabalho que promoveria, entre outros pontos, a previdência social, a proteção do trabalho das mulheres e menores e a habitação para o proletariado urbano e rural (Paoli, 1987).

A reorganização da previdência social no período varguista respondeu a múltiplas determinações. De um lado, a necessidade de administrar conflitos sociais num contexto de crise econômica mundial e de reconfiguração das relações de poder interno. De outro, o projeto de modernização conduzido pelo Estado, que demandava a constituição de um mercado de trabalho urbano minimamente estável e disciplinado. A previdência social, nesse quadro, funcionou como instrumento de regulação social, de organização do trabalho e de legitimação do poder estatal, articulando-se ao conjunto mais amplo da legislação trabalhista e sindical que caracterizou o período (Vianna, 1976). A consolidação das instituições trabalhistas e previdenciárias, todavia, não decorreu apenas de uma lógica interna do aparato estatal. Estudos recentes enfatizam o peso de pressões populares e de conjunturas críticas — em especial o contexto da Segunda Guerra Mundial — na aceleração e na consolidação das leis e instituições do trabalho. Fortes (2014, 2018) demonstrou como a mobilização operária durante a guerra e a inserção do Brasil no esforço bélico aliado pressionaram a regulação das relações de trabalho, transformando o próprio regime do Estado Novo e situando a legislação social brasileira no quadro de uma circulação internacional de ideias e de conflitos globais. Essa perspectiva afasta o nacionalismo metodológico que tende a explicar a proteção social

brasileira apenas por dinâmicas internas e estadocêntrica.

A partir de 1933, o governo Vargas promoveu a transição do modelo de CAPs, organizadas por empresa, para o modelo de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categoria profissional e de abrangência nacional. O primeiro instituto criado foi o IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos), em 1933, seguido pelo IAPC (Comerciários) e pelo IAPB (Bancários) em 1934, pelo IAPI (Industriários) em 1936 e pelo IAPTEC (Empregados em Transportes e Cargas) e IPASE (Servidores do Estado) em 1938. A aglutinação das CAPs em IAPs representou processo de centralização administrativa e de ampliação da intervenção estatal na gestão previdenciária (Oliveira e Teixeira, 1986). A criação dos IAPs obedeceu à lógica corporativista que estruturava as relações entre Estado e sociedade no varguismo. Cada instituto era dirigido por um presidente nomeado pelo Presidente da República, assessorado por um conselho com representação paritária de empregados e empregadores da categoria. Os membros dos conselhos eram escolhidos entre representantes de sindicatos oficialmente reconhecidos, o que vinculava diretamente o sistema previdenciário à estrutura sindical corporativista (Malloy, 1979).

O caso do IAPB é particularmente ilustrativo das dinâmicas de conflito e negociação envolvidas na criação dos IAPs. Os bancários vinham reivindicando proteção previdenciária desde 1932, mobilizando-se por meio de seus sindicatos e recorrendo à OIT para obter informações sobre legislação comparada. A greve da categoria em julho de 1934 acelerou a criação do IAPB, pelo Decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934, cujo art. 33 assegurou estabilidade absoluta por dois anos. A comissão de regulamento do IAPB, presidida por Oscar Saraiva (procurador do Departamento Nacional do Trabalho) no impedimento de Oliveira Vianna, contou com representantes sindicais — entre eles delegados dos sindicatos bancários de São Paulo e do Rio de Janeiro — e com integrantes do atuariado do CNT (Gomes, 2024). Essa composição demonstra que a construção institucional da previdência se deu como resultado de disputa social e de negociação concreta entre atores com interesses distintos, e não por imposição puramente vertical do Estado.

Os *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* indicam expressivo crescimento da cobertura ao longo da década de 1930: o número de associados ativos, que se situava em torno de cento e quarenta mil em 1930, ultrapassou um milhão e oitocentos mil ao final da década, com aumento correlato de aposentados e pensionistas. O salto mais expressivo decorreu da incorporação dos industriários por meio do IAPI, ao final dos anos 1930. Ainda assim, essa cobertura permanecia circunscrita ao universo dos trabalhadores urbanos formalmente vinculados às categorias profissionais reconhecidas.

A Constituição de 1934 representou avanço na institucionalização da previdência social, ao reconhecê-la como direito dos trabalhadores (art. 121, § 1.º, alínea h) e ao estabelecer o princípio do custeio tripartite. Foi a primeira Constituição brasileira a utilizar o termo previdência em seu texto. A Constituição de 1937, promulgada no contexto do Estado Novo, não trouxe inovações estruturais em matéria previdenciária, mantendo as linhas gerais do sistema (Cohn, 1980).

O CNT, reorganizado pelo Decreto n. 24.784, de 14 de julho de 1934, passou a funcionar com duas câmaras especializadas: a Câmara de Justiça do Trabalho e a Câmara de Previdência Social. A essa última competia orientar e fiscalizar a administração dos IAPs e das CAPs, julgar recursos relativos a benefícios, examinar propostas orçamentárias e aprovar relatórios financeiros das instituições previdenciárias. A documentação da Câmara de Previdência Social, publicada na *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, registra debates sobre a assistência médico-hospitalar das instituições, a regulamentação dos benefícios e a fiscalização dos fundos.

O caso do IAPI merece atenção particular na perspectiva da economia política. Diferentemente dos demais institutos, que nasceram sob forte pressão dos trabalhadores organizados, o IAPI

foi estruturado a partir de planejamento técnico do governo, com participação reduzida dos sindicatos. Uma comissão liderada pelo engenheiro João Carlos Vital, constituída em 1936, executou estudos epidemiológicos, organizou tabelas atuariais e realizou um censo industrial como preparação para a criação do instituto, que começou a operar em 1938 (Malloy, 1979). O IAPI viria a ser a maior instituição previdenciária do país, mas não prestou serviços de assistência médica até o início da década de 1950, evidenciando a desigualdade de cobertura entre os IAPs. A natureza tecnocrática do IAPI contrastava com o IAPB, que mantinha forte aproximação com os sindicatos (Slivnik, 2018). Essa dualidade expressava as tensões entre racionalidade técnico-atuarial e lógica sindical-corporativista que atravessavam a construção do Estado social brasileiro.

O Estado Novo (1937-1945) representou um período de aprofundamento da intervenção estatal na organização do trabalho e da previdência social. A promulgação da CLT, em 1943, sistematizou a legislação trabalhista produzida ao longo da década anterior, mas a legislação previdenciária permaneceu dispersa em múltiplos decretos. A centralização política do Estado Novo fortaleceu a capacidade de intervenção do Executivo sobre as instituições previdenciárias, reduzindo a autonomia dos colegiados e ampliando o controle burocrático sobre a gestão dos fundos. A nomeação dos presidentes dos institutos pelo Presidente da República garantia ao Executivo poder direto sobre a gestão dos recursos e a distribuição dos benefícios. Esse aprofundamento se deu, contudo, em meio às pressões da conjuntura da Segunda Guerra Mundial, que ao mesmo tempo exigiam disciplina produtiva e abriam margem à barganha dos trabalhadores em torno de direitos (Fortes, 2018).

6. FINANCIAMENTO, SELETIVIDADE INSTITUCIONAL E ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO SOCIAL

A análise dos mecanismos de financiamento da previdência social brasileira entre as décadas de 1920 e 1940 demonstra aspectos determinantes da economia política da proteção social no país. O modelo adotado, de inspiração bismarckiana, baseava-se na contributividade individual e no financiamento tripartite, com aportes de empregados, empregadores e, teoricamente, do Estado. Na Lei Eloy Chaves, a contribuição dos empregados correspondia a 3% dos respectivos vencimentos; a dos empregadores, a 1% da renda bruta anual da empresa; e havia ainda uma taxa adicional sobre as tarifas ferroviárias. Com a criação dos IAPs na década de 1930, os percentuais de contribuição variaram por categoria, mas o princípio da proporcionalidade entre contribuição e benefício permaneceu. Na prática, as formas de geração de receita variavam entre as diferentes instituições, e a contribuição estatal era irregular, quando não simplesmente inexistente, criando disparidades na capacidade financeira das CAPs e dos IAPs (Malloy, 1979).

O regime Vargas manteve a lógica contributiva da Lei Eloy Chaves. A proteção social continuou a ser direito condicionado à contribuição do segurado, e os benefícios permaneciam proporcionais ao valor das contribuições mensais. Essa configuração reproduzia e aprofundava as desigualdades existentes no mercado de trabalho, pois os trabalhadores de categorias com maiores salários contribuía mais e, conseqüentemente, tinham acesso a benefícios mais amplos. A desigualdade entre os IAPs era notória: o IAPB, dos bancários, oferecia cobertura que incluía aposentadoria, pensão, auxílio-funeral, auxílio-doença e assistência médica, ao passo que o IAPI, dos industriários, restringia-se aos benefícios pecuniários, sem prestar assistência médica durante mais de uma década. A distribuição real dos benefícios variava entre as categorias e, dentro de cada categoria, dependia da localização geográfica.

A acumulação de recursos pelas instituições previdenciárias constituiu aspecto de grande relevância política e econômica. Os fundos previdenciários, formados pela

capitalização das contribuições, eram considerados recursos de capital que deveriam ser expandidos por investimentos, especialmente em propriedades imobiliárias. O controle desses fundos converteu-se em fonte de poder político, na medida em que permitia a canalização de recursos para favorecer indivíduos ou grupos, o financiamento de projetos habitacionais politicamente motivados e a distribuição de benefícios valorizados pela população trabalhadora (Malloy, 1979).

Malloy (1979) argumentou que o desenvolvimento do seguro social no Brasil esteve diretamente relacionado ao domínio de um Estado patrimonial, no qual o poder não emanava apenas das normas e instituições formais, mas também de relações pessoais e da tradição. A previdência social, nesse quadro, funcionava igualmente como instrumento de cooptação política, de expansão do estamento burocrático e de consolidação de redes de clientelismo. Por volta de 1960, o número de empregos diretos no sistema previdenciário era estimado em mais de sessenta mil, abrangendo aproximadamente um em cada sete empregados federais (Malloy, 1979). A importância do sistema como fonte de emprego público já se configurava no período aqui analisado, contribuindo para a incorporação de setores da classe média urbana no aparato estatal.

Slivnik (2018) aprofundou a análise da seletividade institucional ao demonstrar que a concepção bismarckiana adotada na década de 1930 limitava as condições de expansão do sistema, uma vez que não se coadunava com o estágio em que se encontravam as relações de trabalho de amplos setores da economia brasileira. O sistema de proteção social, alicerçado na relação entre capital e trabalho formal, configurou-se como política direcionada para trabalhadores urbanos inseridos em vínculos regulares de emprego. Trabalhadores rurais e domésticos foram mantidos à margem do sistema não por uma suposta incapacidade política, mas em razão de escolhas institucionais deliberadas, do bloqueio das elites rurais, das estruturas de raça e de gênero, da informalidade e dos próprios limites do modelo corporativo-contributivo, que tomava o emprego formal urbano como critério de reconhecimento. Estudos sobre as lutas de camponeses e de trabalhadoras domésticas no pós-1930 mostram que esses grupos formularam demandas e desenvolveram formas de organização para serem integrados ao novo arranjo trabalhista, ainda que frequentemente invisibilizadas ou deslegitimadas pelo Estado (Alves, 2022). A exclusão resultou, portanto, de um processo político seletivo, e não da ausência de agência desses trabalhadores. Ao condicionar a proteção à inserção em categorias profissionais reconhecidas, o sistema reforçava a hierarquização do trabalho e a segmentação do mercado de trabalho.

A análise do financiamento revela três dimensões de poder político associadas ao sistema previdenciário. A primeira é o controle dos fundos acumulados, que podiam ser convertidos em instrumento de favorecimento político e econômico. A segunda é a distribuição de benefícios e serviços, que conferia aos administradores dos institutos poder sobre a vida cotidiana dos trabalhadores. A terceira é a política de empregos públicos nos quadros do sistema, que se tornou fonte de apadrinhamento e clientelismo. Essas dimensões se articulavam na constituição de uma rede de poder intermediário que permeava a estrutura política do varguismo (Malloy, 1979).

Hochman (1988), ao analisar o papel dos técnicos na constituição das políticas previdenciárias, demonstrou que a formação de um corpo de especialistas — atuários, médicos e juristas — vinculados às instituições previdenciárias contribuiu para a consolidação de uma burocracia própria com interesses específicos. Os engenheiros-atuários, responsáveis pelos cálculos financeiros que sustentavam o sistema, exerceram papel relevante na definição das regras de contributividade, dos valores dos benefícios e dos critérios de elegibilidade. A dimensão técnica da previdência social expressava escolhas políticas sobre quem merecia proteção e em que medida os riscos sociais deviam ser socializados ou individualizados. A irregularidade da contribuição estatal representou problema persistente ao longo do período

analisado. Embora a legislação, a partir da Constituição de 1934, estabelecesse o princípio do custeio tripartite, na prática o governo era frequentemente inadimplente em relação à sua parcela. Essa inadimplência comprometia a solidez financeira dos institutos e transferia para os trabalhadores e empregadores o ônus do financiamento da proteção social. A retenção de contribuições por parte do governo também funcionava como mecanismo de pressão política, na medida em que a liberação de recursos podia ser condicionada à colaboração dos institutos com as diretrizes do Executivo. O problema do financiamento público da previdência social, inaugurado nesse período, constituiria tema recorrente na história subsequente do sistema previdenciário brasileiro (Oliveira e Teixeira, 1986).

A política de investimento dos fundos previdenciários constitui aspecto relevante para a economia política da proteção social. A legislação determinava que os recursos acumulados fossem investidos de forma a preservar e expandir o patrimônio dos institutos. Na prática, as decisões de investimento obedeciam a critérios que combinavam racionalidade financeira com motivações políticas. A construção de conjuntos habitacionais, hospitais e equipamentos urbanos com recursos previdenciários cumpria dupla função: de um lado, oferecia serviços concretos aos trabalhadores segurados; de outro, gerava retornos políticos para os administradores dos institutos e para o governo. As políticas habitacionais dos IAPs atenderam a uma parcela restrita dos trabalhadores, reforçando a seletividade que caracterizava o sistema.

7. PREVIDÊNCIA, DISCIPLINA DO TRABALHO E REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

A relação entre previdência social e disciplina do trabalho constitui dimensão analítica que merece atenção especial. A proteção previdenciária, ao condicionar benefícios à contribuição regular e à vinculação formal ao mercado de trabalho, funcionava como mecanismo de incentivo à regularização das relações de emprego e de estabilização da força de trabalho em determinados setores da economia. A estabilidade no emprego, assegurada pela Lei Eloy Chaves e estendida a outras categorias pela legislação posterior, vinculava-se diretamente à proteção previdenciária, na medida em que a permanência no emprego era condição para a manutenção dos direitos de aposentadoria e pensão.

Paoli (1987) analisou a constituição de um aparato de Estado interventor das questões sociais pela via legal entre 1930 e 1950. Na sua formulação, a questão social do período, sob a égide do Estado, incorporou as reivindicações operárias retirando-lhes a dimensão de conquista do espaço de luta, ao passo que acolheu demandas patronais de limitação das ações operárias, subtraindo-lhes o poder de discipliná-las por conta própria. A previdência social integrava esse dispositivo de regulação, ao oferecer benefícios que atendiam parcialmente às demandas dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, condicionavam o acesso a tais benefícios à inserção regular no mercado formal e à observância das regras estabelecidas pelo Estado.

A reprodução da força de trabalho, entendida como o conjunto de condições necessárias para que os trabalhadores mantenham sua capacidade de trabalho e se reproduzam como classe, dependia, em parte, dos mecanismos de proteção social oferecidos pelo sistema previdenciário. Os benefícios de aposentadoria por invalidez, pensão por morte, assistência médica e auxílio-doença contribuíam para atenuar os riscos associados à condição assalariada e para assegurar condições mínimas de sobrevivência dos trabalhadores e de suas famílias em situações de incapacidade laboral. A previdência cumpria, nesse sentido, função econômica ao preservar a força de trabalho e garantir sua disponibilidade para o processo produtivo.

Esse vínculo não era, contudo, universal. A seletividade do sistema, que mantinha à margem os trabalhadores rurais, os domésticos e os informais, significava que amplos

contingentes da população trabalhadora não tinham acesso a mecanismos institucionais de proteção. Para esses trabalhadores, a manutenção das condições de vida dependia de redes familiares, comunitárias e de solidariedade informal, sem qualquer garantia institucional. Cardoso (2010), ao analisar a construção da sociedade do trabalho no Brasil, demonstrou que a cidadania regulada gerou efeitos profundos sobre a estruturação do mercado de trabalho e sobre as formas de mobilidade social. O acesso a direitos sociais e previdenciários funcionava como fator de atração para o mercado formal de trabalho urbano, gerando fluxos migratórios do campo para as cidades. Ao distribuir desigualmente a proteção, a previdência contribuía para moldar a geografia social e econômica do país.

A dimensão disciplinar da previdência social manifestava-se também na gestão dos benefícios de saúde. A documentação da *Revista do Conselho Nacional do Trabalho* registra o debate, travado na Câmara de Previdência Social, sobre um anteprojeto de substituição da assistência médica nas caixas e institutos por um seguro-enfermidade e um seguro-maternidade. Na visão de membros do Conselho como Rego Monteiro, empregados e trabalhadores buscavam os institutos pedindo aposentadoria por invalidez em consequência de doenças que poderiam ser tratadas se detectadas precocemente. O anteprojeto previa que os segurados, antes examinados pelos médicos das CAPs e dos IAPs, passassem a ser avaliados por um serviço centralizado. A fiscalização médica dos segurados integrava, portanto, um dispositivo de verificação e controle que ultrapassava a dimensão da proteção social e se inscrevia na lógica da organização do trabalho. A proposta revela as tensões entre a preocupação com a racionalização dos gastos previdenciários e a função protetiva do sistema.

A constituição do sistema previdenciário teve impactos diferenciados sobre homens e mulheres trabalhadoras. Melo (1998) observou que as mulheres foram sub-representadas no sistema em razão de sua inserção precária e intermitente no mercado de trabalho formal. O trabalho doméstico remunerado, uma das principais ocupações femininas, permaneceu excluído da proteção previdenciária durante todo o período analisado. As condições de contributividade desfavoreciam as mulheres, cujos salários eram sistematicamente inferiores aos dos homens e cujas trajetórias laborais eram marcadas por interrupções ligadas à maternidade e ao trabalho de cuidado. Como demonstra Alves (2022), as trabalhadoras domésticas — e as organizações políticas que as representavam — protagonizaram, já entre as décadas de 1940 e 1960, um debate ativo sobre o reconhecimento de seu trabalho, articulando dimensões de raça, classe e gênero, o que reforça a leitura da exclusão como produto de escolha política, e não de passividade.

A questão racial, embora não explicitamente tematizada pela legislação previdenciária, permeava a estrutura da proteção social de modo desigual e variável conforme o setor. A composição da força de trabalho brasileira, marcada pela herança da escravidão e pela inserção desigual da população negra no mercado de trabalho, condicionava o acesso diferenciado à proteção. De um lado, a população negra foi amplamente afetada pela informalidade e pela concentração no trabalho doméstico, rural e precarizado, o que limitou seu acesso à previdência. De outro, em setores urbanos formais com forte presença negra — como os serviços marítimos, portuários e de transportes e determinadas ocupações industriais — houve experiências efetivas de incorporação ao sistema previdenciário, a ponto de o legado varguista ter sido percebido, por segmentos da classe trabalhadora negra, como uma espécie de “Segunda Abolição”. A exclusão racial deve ser tratada, portanto, como historicamente mediada e variável entre setores, e não de modo homogêneo. Estudos sobre o pós-abolição e a experiência negra do trabalho, como os de Cicalo (2015) e a coletânea organizada por Gomes e Domingues (2011), demonstram a heterogeneidade das trajetórias laborais negras e as disputas pela cidadania trabalhista. Machado (2004), ao analisar as continuidades entre o trabalho escravo e o trabalho livre no Brasil, já demonstrará que a transição para o regime de trabalho assalariado não eliminou as hierarquias raciais que estruturavam o mundo do

trabalho, e sim as reconfigurou sob novas formas institucionais.

As organizações auxiliares criadas no âmbito do sistema previdenciário durante a década de 1940 ampliaram o escopo da proteção social sem alterar a lógica seletiva do sistema. O Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), criado no início dos anos 1940, fornecia refeições a preços subsidiados aos trabalhadores segurados. O Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU) oferecia atendimento médico domiciliar em situações de emergência. A expansão dos serviços previdenciários reforçava o contraste entre os trabalhadores protegidos e os desprotegidos, aprofundando a segmentação social.

A experiência previdenciária brasileira entre a Primeira República e o varguismo revela a complexa articulação entre proteção social, organização do trabalho e reprodução da força de trabalho no contexto da industrialização dependente. O sistema previdenciário funcionou como dispositivo de regulação que combinava proteção seletiva, disciplina laboral, hierarquização do trabalho e acumulação de poder político, expressando, em meio a disputas e de forma desigual, as contradições próprias da formação social brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição da previdência social no Brasil entre a Primeira República e o varguismo representou processo historicamente determinado, no qual as dinâmicas do conflito social, as pressões dos trabalhadores organizados, a resistência de setores patronais e as estratégias de legitimação do poder estatal se entrelaçaram de formas complexas e contraditórias. A análise aqui desenvolvida procurou demonstrar que o sistema previdenciário brasileiro não decorreu de racionalidade técnica neutra nem de generosidade estatal, mas resultou de conflito social e de mediação institucional, no quadro da necessidade de administrar tensões, organizar o trabalho e construir mecanismos de regulação compatíveis com a industrialização dependente.

A hipótese sustentada ao longo do artigo encontra apoio nos elementos empíricos e analíticos examinados. O desenho previdenciário brasileiro foi seletivo, ao restringir a cobertura a categorias profissionais específicas do trabalho urbano formal. Foi corporativo, ao vincular o acesso a benefícios à inserção em estruturas sindicais reconhecidas pelo Estado. E orientou-se para a estabilização de segmentos estratégicos da força de trabalho, ao condicionar a proteção à contributividade individual e à regularidade do vínculo empregatício. Reconhecer a centralidade do Estado nesse processo não implica apagar a agência dos trabalhadores: a proteção previdenciária não foi outorgada unilateralmente, mas conquistada e disputada, como atestam a trajetória de luta dos ferroviários, a mobilização dos bancários e os processos julgados pelo CNT.

A seletividade do sistema pode ser lida em suas dimensões social, racial, ocupacional e de gênero, sem reduzi-las a uma exclusão homogênea. Trabalhadores rurais, domésticos e informais foram mantidos à margem por escolhas institucionais e bloqueios das elites, e não por incapacidade política; as mulheres foram sub-representadas em razão da inserção precária e da invisibilidade do trabalho de cuidado; e a população negra experimentou uma incorporação variável conforme o setor, ora excluída pela informalidade, ora integrada em ramos urbanos formais que chegaram a perceber o legado varguista como uma “Segunda Abolição”. Em todos esses casos, a exclusão ou a inclusão precária resultaram de processos políticos, e não da ausência de luta dos próprios trabalhadores.

O exame da documentação do CNT, dos relatórios ministeriais e da legislação do período, articulado à bibliografia especializada, permitiu evidenciar a dimensão conflitiva do processo de formação da previdência social. A contribuição deste artigo está na articulação entre quatro dimensões usualmente tratadas de forma isolada pela historiografia: o financiamento previdenciário, o conflito social, a segmentação ocupacional e a intervenção

estatal. Examinadas de forma integrada, e tendo a documentação do CNT e os dados dos relatórios ministeriais como base empírica, essas dimensões tornam visível a economia política da proteção social brasileira no período de 1923 a 1945. A previdência operava simultaneamente como mecanismo de proteção parcial, instrumento de organização do trabalho, fonte de poder político e dispositivo de reprodução seletiva da força de trabalho. Sua seletividade não era acidental: expressava as contradições de uma modernização que incorporava de forma desigual os trabalhadores ao mundo dos direitos, sem romper com as estruturas de desigualdade que sustentavam a acumulação.

Do ponto de vista metodológico, a articulação entre fontes normativas (legislação e decretos), fontes institucionais (a *Revista do Conselho Nacional do Trabalho e os Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*) e bibliografia analítica permitiu superar a tendência, presente em parte da historiografia, de tratar a previdência social ora como apêndice da história política do varguismo, ora como problema exclusivamente técnico-atuarial. A abordagem adotada, atenta também à circulação internacional de ideias e às conjunturas críticas, como a da Segunda Guerra Mundial, procurou restituir à questão previdenciária sua espessura histórica, evidenciando que as escolhas de financiamento, cobertura e administração do sistema não eram decisões neutras, mas expressões de relações de força entre classes, frações de classe e burocracia estatal. A documentação do CNT permite compreender empiricamente a formação conflitiva dos direitos sociais no Brasil e oferece material de potencial ainda pouco explorado para pesquisas futuras, especialmente no que concerne aos processos trabalhistas e previdenciários que tramitaram no órgão entre as décadas de 1920 e 1940.

A compreensão da formação histórica da previdência social no Brasil entre a Primeira República e o varguismo permanece relevante para o debate contemporâneo sobre proteção social, trabalho e direitos. As heranças da cidadania regulada, da seletividade institucional e da vinculação entre proteção e inserção formal no mercado de trabalho continuam a moldar o sistema de seguridade social brasileiro, impondo desafios à universalização efetiva da proteção e à superação das desigualdades que marcam a experiência dos trabalhadores no país.

FONTES PRIMÁRIAS

Legislação

BRASIL. Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves). Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. *Coleção das Leis do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

BRASIL. Decretos n. 16.027/1923, 5.109/1926, 5.485/1928, 18.074/1928, 19.433/1930, 24.615/1934 e 24.784/1934. *Coleção das Leis do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923-1934.

Documentação do Conselho Nacional do Trabalho

CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO. Atas de sessões e pareceres das Câmaras de Justiça do Trabalho e de Previdência Social. Rio de Janeiro, 1923-1945. Acervo digital JusLaboris, Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2026.

Relatórios ministeriais

BRASIL. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Relatórios*. Rio de Janeiro: Imprensa

Nacional, 1936-1947. (Séries estatísticas relativas ao número de associados, aposentados e pensionistas das Caixas de Aposentadorias e Pensões e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.)

Periódicos e publicações oficiais

CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925-1945. Acervo consultado: Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional e acervo digital JusLaboris (Tribunal Superior do Trabalho).

REFERÊNCIAS

ALVES, Iracélli da Cruz. Feminismo, PCB e o debate sobre trabalho doméstico entre as décadas de 1940 e 1960: relações intragênero e as dimensões de raça/classe. *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 14, p. 1-21, 2022.

BALDWIN, Peter. *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

CARDOSO, Adalberto. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTLES, Francis G. *Comparative public policy: patterns of post-war transformation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

CICALO, André. Campos do pós-abolição: identidades laborais e experiência negra entre os trabalhadores do café no Rio de Janeiro (1931-1964). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 35, n. 69, p. 137-159, 2015.

COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FORTES, Alexandre. Os impactos da Segunda Guerra Mundial e a regulação das relações de trabalho no Brasil. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Débats, 2014. DOI: 10.4000/nuevomundo.66875.

FORTES, Alexandre. World War II and Brazilian workers: populism at the intersections between national and global histories. *International Review of Social History*, Cambridge, v. 63, n. S26, p. 65-90, 2018.

FRENCH, John D. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

GOMES, Erik Chiconelli. *A atuação do Conselho Nacional do Trabalho na agenda política para os direitos sociais no Brasil (1925 a 1946)*. Belo Horizonte: RTM, 2024.

GOMES, Flávio dos Santos; DOMINGUES, Petrônio (org.). *Experiências da emancipação: biografias, instituições e movimentos sociais no pós-abolição*. São Paulo: Selo Negro, 2011.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a Previdência Social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

LEWIS, Colin M. Social insurance: ideology and policy in the Argentine, c. 1920-66. In: ABEL, Christopher; LEWIS, Colin M. (org.). *Welfare, poverty and development in Latin America*. London: Macmillan, 1993. p. 175-200.

MACHADO, Maria Helena P. T. *O plano e o pânico: os movimentos sociais na década da abolição*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

MALLOY, James M. *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELO, Hildete Pereira de. *O trabalho industrial feminino*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 594).

MESA-LAGO, Carmelo. *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

NEGRO, Antonio Luigi; GOMES, Flávio dos Santos. Além de senzalas e fábricas: uma história social do trabalho. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 217-240, 2006.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1986.

PAOLI, Maria Célia. Working-class São Paulo and its representations, 1900-1940. *Latin American Perspectives*, Thousand Oaks, v. 14, n. 2, p. 204-225, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SERFATY, Elaina Reoli Cirilo. *No trilho dos direitos: os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil (Rio de Janeiro, 1865-1922)*. 2024. Tese (Doutorado em História Social da Cultura) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. DOI: 10.17771/PUCRio.acad.66555.

SLIVNIK, Andrej. *Previdência social no Brasil: uma abordagem histórica (1923-1945)*. 2018. Dissertação (Mestrado em História) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

SOUZA, Samuel Fernando de. *Coagidos ou subornados: trabalhadores, sindicatos, Estado e as leis do trabalho nos anos 1930*. 2007. Tese (Doutorado em História) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

VARGAS, João Tristan. *O trabalho na ordem liberal: o movimento operário e a construção do Estado na Primeira República*. Campinas: CMU/Unicamp, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

RESEÑA

PRAK, MAARTEN Y ZANDEN, JAN LUITEN VAN: PIONEROS DEL CAPITALISMO: LOS PAÍSES BAJOS 1000-1800. BARCELONA, EDICIONES DE PASADO Y PRESENTE, 2024

Cesar Rodriguez Barrios^a

^aEstudiante del Grado en Historia en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid), especializado en la Antigüedad mediterránea y colaborador del Departamento de Historia Antigua de su universidad. Contacto: c.rodriguezbarrios99@gmail.com

Pioneros del Capitalismo: Los Países Bajos 1000-1800 es una apasionante obra que podría encuadrarse en la historia económica, en la historia social y en la historia política al mismo tiempo. Fruto de años de investigación por parte de los profesores neerlandeses Marteen Prak y Jan Luiten Van Zanden, ambos de la Universidad de Utrecht, expone la evolución histórica de los Países Bajos desde la Edad Media hasta comienzos de la Edad Contemporánea desde un prisma fundamentalmente económico, pero abarcando con habilidad también la periferia social y política que lleva aparejada la cuestión.

La obra es ambiciosa en sus objetivos, pues se propone responder a las siguientes preguntas: ¿fueron los Países Bajos el primer estado capitalista de la historia, o por lo menos, el primer estado en el que el capitalismo se puso en práctica?, y de ser así, ¿cómo se hizo?, ¿qué elementos intervinieron en este proceso y cómo se conjugaron para que los neerlandeses se convirtieran en los pioneros del capitalismo?

Lo cierto es que, para dar respuesta a estas preguntas, los autores colocan al lector prácticamente en los mismos albores de la historia neerlandesa, cuando el territorio que compone actualmente los Países Bajos (el territorio de origen natural, sin contar el creado por los propios neerlandeses) eran marismas, turberas, bosques y prados, salteados con pequeñas poblaciones rurales de decenas o como muchos cientos de habitantes. Al ser una región con una densidad de población tan baja (pues no era precisamente el lugar idóneo para cultivar cereales) y no ser conquistada por los romanos, el urbanismo que tanto caracteriza a los Países Bajos actuales era totalmente desconocido en estos tiempos. De hecho, las primeras “ciudades” neerlandesas no aparecieron hasta el siglo XI, siendo poco más que pueblos grandes con unos pocos millares de habitantes, tal y como nos atestiguan algunas fuentes primarias.

Es en este momento cuando la obra comienza. Con este mismo punto de partida, tres siglos después comenzará una dinámica de crecimiento económico que se mantendrá prácticamente hasta el siglo XVIII, con una Holanda y Zelanda (las regiones más occidentales de los actuales Países Bajos, también las más urbanizadas y desarrolladas) que ya en el siglo XV presentaban economías orientadas al mercado y con rasgos plenamente capitalistas. Ahora bien, si esto fue así ya desde la Edad Media, ¿cómo fue posible?

Para sorpresa del lector, en el comienzo de este camino tuvo un papel crucial la llegada del feudalismo a los Países Bajos. Porque efectivamente, tuvo que “llegar”. Para exponer esta cuestión Prak y van Zanden recurren al término “periferia del feudalismo”, un

término que se amolda a la perfección a la realidad de los Países Bajos entre los siglos IX y XI. Tomando como punto de partida del feudalismo europeo el Imperio Carolingio. Éste encontró su origen entre las regiones septentrionales de Francia y las occidentales de Alemania aproximadamente, irradiándose desde allí por toda Europa, llegando antes o después a las distintas partes del Viejo Continente. Pues bien, las regiones a las que el feudalismo llegó en periodos más tardíos o donde no se dejó sentir con igual fuerza que en Francia, Inglaterra o Alemania se las ubicaría dentro de ésta “periferia del feudalismo”. Curiosamente, tomando esta teoría como cierta, regiones como la Península Ibérica, Escocia, Irlanda, Escandinavia o Rusia quedarían dentro de este “feudalismo periférico”, por lo menos inicialmente, pero esa es otra cuestión.

Ésta pues, era la situación de las áreas de los Países Bajos situadas al norte del Rin. Si bien todo el actual Benelux formó parte del Imperio Carolingio, no observamos el mismo grado de desarrollo entre las regiones de Flandes, Brabante y Valonia (regiones que hoy en día componen Bélgica), que en las citadas Zelanda u Holanda, ni en Drente o Utrecht, y mucho menos en Frisia. La obra, por tanto, propone que esta desigualdad en el desarrollo del Benelux se debió precisamente, y paradójicamente, al feudalismo.

Mientras que al sur del Rin, las áreas bajo el control férreo de condes, duques e incluso reyes con una clara presencia del sistema feudal comenzaron a experimentar un paulatino desarrollo económico (que se terminaría centrando en la ganadería y la producción textil), en las regiones septentrionales vivían en una situación de relativa libertad y cuasi independencia política. Los poderes locales eran escasos, pero tampoco ningún conde, duque o rey ganaba nada en especial reafirmando su autoridad en unas áreas con un grado de desarrollo y población tan limitados.

Sería en este contexto, según van Zanden y Prak, cuando el capitalismo neerlandés daría sus primeros pasos, inicialmente fuera del feudalismo y después dentro del mismo. Y es que, fue en este momento de relativa libertad cuando apareció la famosa “libertad frisia” en las zonas más septentrionales de los actuales Países Bajos. Las tierras frisias, más secas y seguras que el húmedo e inundable suroeste, contaban con grandes pastos propicios para la práctica de la ganadería ovina y bovina. De esta forma, el comercio neerlandés comenzaría con la exportación de los productos secundarios derivados de esta actividad ganadera “autogestionada” por los campesinos (aun así, no debemos imaginarnos ningún tipo de utopía anarquista).

Sin embargo, sin una autoridad de peso que coordinara o controlara esta actividad ganadera, se podría decir que el comercio frisio fue un éxito en el corto plazo, pues el volumen de su comercio necesitaría de estructuras políticas más complejas y fuertes para seguir prosperando. Debido a esto, los campesinos frisios no tardaron en conocer el estancamiento económico, a pesar de que para el siglo XI su actividad comercial había conseguido adquirir cierta importancia en el Mar del Norte. Tampoco ayudó que las feudales Flandes, Brabante y Valonia también exportaran productos derivados de la ganadería, probablemente en un volumen potencial mucho mayor que al que podían aspirar los frisios.

Paralelamente (pues la historia de los Países Bajos es una historia de paralelos y aparentes contradicciones), a Holanda y Zelanda comenzó a llegar el feudalismo justo en este momento (siglo XI, en el XIII se terminaría creando el Condado de Holanda, que también incluía Zelanda). A pesar de ello, el feudalismo “holandés” contaría con sus propias peculiaridades. Estas peculiaridades venían dadas por la misma geografía.

El feudalismo europeo se desarrolló con especial fuerza en áreas donde existían grandes extensiones de terrenos fértiles para el cultivo, lo que facilitaba la práctica latifundista. Sin embargo, en el occidente de los Países Bajos no se daban estas condiciones, pues el terreno era tremendamente húmedo, susceptible a inundaciones y salpicado de marismas. Era un terreno en el que escaseaba el suelo apto para el cultivo, pero abundaban las turberas. Las

turberas eran áreas donde se había conformado una superficie de masa vegetal muerta y compactada (la turba), y estas turberas dominaban buena parte de Holanda y Zelanda. Por tanto, si los holandeses querían tener espacio para asentarse, cultivar o pastorear, iban a tener que reclamar el espacio de estas turberas. La importancia de esto recae en que, no solo las turberas eran “explotables” (pues la turba podía cortarse en ladrillos y comerciar con ella, ya que era un buen combustible para hacer fuego), si no que los propios campesinos podían reclamarlas por su cuenta.

La reclamación de las turberas, por tanto, tuvo una importante consecuencia social –la capacidad de los campesinos de ser propietarios de las tierras que trabajaban-, pero también generaba por sí misma una actividad económica: el comercio de ladrillos de turba. Junto a la ganadería frisia, ésta sería una de las primeras actividades económicas de todos los Países Bajos.

Los holandeses por supuesto terminaron incorporándose al feudalismo, pero con sus peculiaridades derivadas de su particular contexto. Al no existir una nobleza o un clero con un especial poder político derivado de la posesión de tierras (a excepción como mucho del Obispo de Utrecht), los campesinos podían actuar con una cierta autonomía, lo que en la práctica se traducía en que, incluso cuando apareció esta nobleza y clero, no pusieron un especial empeño en cambiar la situación. Los campesinos podían reclamar por ellos mismos las turberas, porque, al fin y al cabo, si lo hacían era para aprovechar los terrenos para cultivar o pastorear, lo que en último término repercutía en un beneficio para las clases dominantes.

Así mismo, también la influencia de la “libertad frisia” se hizo notar en el feudalismo holandés. No solo porque la ganadería se iba convirtiendo en la principal actividad económica de buena parte del actual Benelux, sino también porque los propios campesinos habían ido desarrollando una serie de vínculos cooperativos que velaban por el beneficio de toda la comunidad, lo que “moderó” en cierta medida la supuesta rigidez que caracterizaba a los sistemas feudales y creando una serie de interlocutores locales que sentaron las bases de las respectivas autoridades locales de los futuros Países Bajos.

Si a esto le sumamos la creación de las llamadas “juntas de drenaje” (como respuesta a las frecuentes inundaciones y a la necesidad de desecar las marismas), nos encontraríamos con una Holanda y Zelanda efectivamente feudales a partir de los siglos XI, XII y XIII, bajo el mando de condes, duques u obispos, pero con unas comunidades campesinas con un cierto grado de organización, con iniciativas cooperativas y con autoridades locales pseudo-parlamentarias (se llega a utilizar como ejemplo de esto las juntas de drenaje). Así se habría originado y desarrollado el feudalismo holandés, la “base necesaria” para la ulterior aparición de un capitalismo primitivo.

Mientras se daba este proceso a nivel político, a nivel social y económico hay que destacar, por supuesto, la aparición de la burguesía (que ya había comenzado a surgir en algunas partes de Europa a partir del siglo XI). La burguesía ya comenzaría a despuntar a partir del siglo XIII en Flandes y Brabante, como respuesta al cada vez mayor desarrollo de la producción textil en estas regiones, convirtiéndose en las principales exportadoras europeas de este tipo de productos (compitiendo con la lana inglesa, que llegaría a desembocar en conflictos armados y con la conocida lana merina castellana). Esto serviría como base para el posterior Renacimiento del Norte y el “Siglo de Amberes”. Este “alzamiento” de la burguesía no se daría en Holanda y Zelanda hasta bien entrado el siglo XIV, debido a motivos medioambientales.

Y si la introducción del feudalismo en los Países Bajos (aderezado con elementos puramente neerlandeses) había sentado las bases de la evolución capitalista en la región, ésta comenzó definitivamente a raíz de la crisis climática de 1370. Este cambio climático redujo drásticamente la fertilidad de los ya de por sí pobres suelos neerlandeses, desplomándose

la escasa producción de grano con el que subsistía la población. Las consecuencias podrían haber sido hambrunas, enfermedades, inestabilidad social y política, migraciones... lo que podríamos considerar consecuencias dentro de lo “normal” en la Europa medieval (en especial en el turbulento siglo XIV).

Sin embargo, la clave en este episodio fue la reacción de los neerlandeses. En vez de ocurrir lo mencionado, la naciente burguesía neerlandesa optó por una solución inédita para su tiempo, una reacción bastante extraña para una sociedad medieval europea: confiar en el mercado. Los neerlandeses, resignándose a no producir grano, decidieron entonces comenzar a importar cereales del Báltico, aprovechando los excedentes de Europa Oriental. Éste fue sin duda uno de los momentos más importantes de toda la historia neerlandesa, así como el claro germen del proto-capitalismo neerlandés. Gracias a las importaciones de grano, no solo los neerlandeses evitaron la hambruna, sino que además el campo pudo centrarse en el sector ganadero, iniciándose así una economía exportadora a mayor escala de queso, carne, leche, lana... Para van Zanden y Prak, ésta había sido una reacción propia de una sociedad capitalista.

Lo cierto es que a lo largo del tiempo se irían incrementando las importaciones de grano desde el Báltico (lógicamente, según iba aumentando la población neerlandesa y el sector ganadero), lo que a su vez alimentaría la creación de flotas mercantes, no tardando en despuntar la flota comercial holandesa. Con el progresivo crecimiento y desarrollo del comercio de grano en un sentido, y de productos secundarios derivados de la ganadería por el otro, el centro de gravedad de la economía neerlandesa se trasladaría del campo hacia las ciudades, siguiendo un eje este-oeste. En Holanda y Zelanda la burguesía prosperó, y los beneficios derivados del comercio se tradujeron en la creación de industrias (telares, molinos, panaderías, carnicerías...) y servicios. Además, según fueron multiplicándose las ciudades, cada una se fue especializando en un sector específico. Leiden en el sector textil, Delft y Gouda en el cervecero, Ámsterdam y Rotterdam en el transporte marítimo y el comercio internacional etc.

En estos tiempos Prak y van Zanden afirman que ya comenzamos a observar características propias de una sociedad y una economía capitalistas. Hay tierra (una limitada agricultura y un sector ganadero en pleno crecimiento), trabajo (los “mendigos del mar” en el sector del transporte y comercio marítimos, así como trabajadores asalariados para ciertas obras hidráulicas) y capital (no muy abundante todavía, pero aportado por una burguesía que ya tiene capacidades para prosperar). Aunque probablemente, lo más capitalista que vamos a encontrar en estos primitivos Países Bajos es precisamente la ya mencionada confianza en el mercado.

Ya para el siguiente siglo, el crecimiento demográfico y económico de las ciudades no tardó en reflejarse en forma de poder político, lo que implicaba que cada ciudad actuase con bastante autonomía respecto a las demás, mostrándose recelosas frente a cualquier intervención externa, incluso si provenía de la autoridad feudal superior de la que teóricamente formaban parte (los mencionados condes, duques, reyes, obispos...). La burguesía que comenzó a dominar el panorama político de las ciudades tenía sus propios objetivos, y se cuidarían mucho de guardar lo que consideraban sus derechos y libertades. Huelga decir que para estos propósitos fue indispensable la creación de gremios, asunto importante avanzando en la obra. Y así es como llegamos al siglo XV. Con la burguesía ya entrando en la escena con fuerza, tratándose de estos tiempos hay una pregunta que cabe plantearse (y de hecho así lo hacen Prak y van Zanden): ¿evolucionarían de igual forma las clases burguesas y las ciudades en Holanda y Zelanda que en las comunas italianas? A mi parecer, ésta pregunta no es solo pertinente, sino que además resulta extremadamente útil para la comprensión y los propósitos de la obra. La utilidad de la pregunta radica, precisamente, en los caminos radicalmente opuestos que siguieron las nacientes ciudades comerciales de los Países Bajos y las comunas italianas.

El caso italiano es probablemente el más conocido de los dos, básicamente porque hablar de ello es hablar de la evolución política de la Italia renacentista, aunque de igual forma, en el caso de los Países Bajos estaríamos hablando de la evolución política del Renacimiento del Norte (claramente menos “popular”, pero con resultados más que destacables en el plano artístico, incluso al mismo nivel que el Renacimiento italiano, por lo menos en el ámbito pictórico). Durante los siglos XV y XVI (el “quattrocento” y el “cinquecento”) la deriva política italiana seguiría una clara tendencia unificadora, pasando de todo un crisol de ciudades-estado en el norte de Italia en los siglos XIII y XIV a unos pocos estados territoriales para bien entrado el siglo XVI. Si esto fue lo que ocurrió en el plano de la política internacional (por no hablar de las continuas intromisiones de los Habsburgo y Francia, aunque curiosamente este sería el único punto en común con las ciudades neerlandesas), a nivel de política interna la tendencia sería la de ir suprimiendo poderes locales y republicanos en favor de una progresiva concentración del poder en una sola persona. Dicho de otro modo, muchas de estas repúblicas o bien se convertían en monarquías (pongamos el ejemplo de la República de Florencia, luego el Ducado de la Toscana) o pasaban a formar parte de otras monarquías, ya fueran italianas o extranjeras (caso del Ducado de Milán).

Pues bien, éste mismo proceso se produce de forma perfectamente opuesta en lo que en la época ya se conocían como los Países Bajos Septentrionales (los Meridionales eran Flandes, Brabante y Valonia, que cada vez se distanciaban más de sus vecinos del norte, de hecho, su evolución política se asemeja más al ya citado caso italiano). En el plano de política exterior, en vez de enfrentarse unas ciudades contra otras organizándose en ligas teniendo el aliento de las potencias europeas en la nuca, los burgos neerlandeses establecían entre ellas relaciones de competencia en tiempos de paz, y cooperación en tiempos de guerra. Además, precisamente gracias a la ya mencionada especialización productiva de cada localidad, los Países Bajos Septentrionales se convirtieron en un peculiar ecosistema en el que todos sus activos vivían en una especie de simbiosis. De una forma u otra, las ciudades se necesitaban las unas a las otras, y con el tiempo las relaciones de competencia se hicieron más intensas con el extranjero antes que entre ellas. Si a esto le sumamos las ambiciones francesas, borgoñonas y habsbúrgicas, la cooperación en materia política, militar y económica entre las ciudades sería cada vez más frecuente e intensa. Este proceso acabaría con Ámsterdam como principal núcleo económico y militar de la región, pasando a recibir el privilegio de erigirse como voz de todas las ciudades, lo que más tarde sería clave para la construcción de la República Neerlandesa.

A nivel de política interna, si en Italia encontramos una progresiva supresión de los poderes locales y órganos republicanos, en los Países Bajos vemos una preservación y reforzamiento de los mismos. A pesar de que los burgos colaboraran cuando fuera necesario, ninguno se inmiscuía en los asuntos internos de los demás, de manera que la burguesía de cada ciudad siguió velando por sus prerrogativas y objetivos propios. Más tarde, con la conformación de la República, la mayoría de estos privilegios se mantendrían, y contra todo pronóstico, no supondrían un perjuicio para el establecimiento del estado-nación.

Con este panorama, y con unas ciudades cada vez más prósperas y, por lo tanto, más poderosas (y al mismo tiempo más codiciadas por ojos ajenos), es de suponer que cualquier intento por parte de una potencia extranjera de limitar los privilegios de la burguesía, de suprimir los órganos republicanos de las ciudades (como curiosidad, Prak y van Zanden incluyen entre éstos “órganos” o “instituciones republicanas” a los gremios) o en general, reducir de cualquier forma la amplia autonomía que disfrutaban las ciudades neerlandesas, no iba a ser algo precisamente bien recibido.

El duque Felipe III de Borgoña (1419 – 1467), apodado “el Bueno”, comprendió bien esta situación. Bajo su gobierno el Condado de Holanda se incorporó a su extensa lista de títulos, y no intervino demasiado en los asuntos de las ciudades neerlandesas. Además,

gracias a los ingresos que le proporcionaban las ciudades comerciales de Holanda, Zelanda, Flandes y Brabante, ya era uno de los hombres más ricos de toda Europa. Pues bien, esto no lo entendió tan bien su sucesor, Carlos “el Temerario” (1467 – 1477). Involucrado en numerosos conflictos y necesitado de financiación, subió los impuestos a las ciudades neerlandesas y flamencas unilateralmente, recortando también algunos de sus privilegios para incrementar los ingresos a las arcas borgoñonas. Como era de esperar, la reacción los burgos fue la rebelión. Carlos no solo tuvo que renunciar a la subida de impuestos, sino que además se vio obligado a crear el Gran Consejo de Malinas, una especie de parlamento que representaba a todas las ciudades de los Países Bajos borgoñones y por el cual debían pasar todas las medidas que quisieran tomar los duques de Borgoña que afectasen a estas ciudades. A Carlos le sucedería su única hija, María (1457 – 1482), que sería testigo de la crisis sucesoria borgoñona, cuya consecuencia sería la extinción de la prestigiosa Casa de Borgoña y el reparto de todos los títulos asociados a la misma entre el Reino de Francia y el austriaco Maximiliano de Habsburgo. A partir de este momento, tanto los Países Bajos Meridionales como Holanda y Zelanda pasarían a estar bajo control de la Casa de Habsburgo.

Maximiliano, quien también era emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, inauguraría una nueva etapa para el conjunto de los Países Bajos. Desde su reinado, la presión fiscal iría ascendiendo progresivamente, y ni él ni sus sucesores serían muy dados a recurrir al Gran Consejo de Malinas. A su muerte en 1519, su nieto Carlos (que ya ostentaba las coronas de Castilla, Aragón, Nápoles y muchos otros territorios) sería nombrado emperador bajo el nombre de Carlos V, recibiendo también como herencia los antiguos Países Bajos borgoñones. Debido a la repentina concentración de poder que recibió Carlos aparejada a sus inmensos dominios (siendo en aquel momento probablemente el hombre más poderoso de toda Europa), en sus cerca de 40 años de reinado se vería envuelto en numerosos conflictos bélicos. Al igual que le ocurrió a su tocayo borgoñón, Carlos tuvo que subir los impuestos en muchos de sus recién adquiridos territorios para financiar sus constantes guerras, y eso por supuesto no excluía a los Países Bajos. Se estima que, a su muerte, la presión fiscal se habría multiplicado hasta en quince veces en los Países Bajos. Si a esto le sumamos la irrupción de la reforma protestante y su éxito en los Países Bajos Septentrionales, nos encontramos con que Felipe II, que recibió los Países Bajos en herencia a la muerte de su padre Carlos, habría recibido unas Holanda y Zelanda ya de por sí bastante descontentas con el gobierno de los Habsburgo.

Así llegamos a las famosas rebeliones neerlandesas de 1566 y 1568, consecuencia de una combinación perfecta de descontento tanto en las clases altas (burguesía, nobleza y clero) como en las bajas (sobre todo los mendigos del mar) y una tensión religiosa entre católicos y protestantes que resultó idónea para prender la mecha del levantamiento. Como era de esperar, a estas alturas la burguesía era la que con diferencia contaba con mayor poder político y económico en los Países Bajos Septentrionales, por lo que tomaron el mando de la rebelión. Es por esto por lo que Prak y van Zanden, lejos de seguir la vieja tradición de poner el foco en el componente religioso del conflicto, proponen que la rebelión neerlandesa puede llegar a interpretarse como una suerte de “revolución burguesa”.

De hecho, incluso estando de facto en estado de guerra, la ya tradicional importación de grano del Báltico fue clave para la financiación de la rebelión. Igualmente, el gobierno de Ámsterdam (que terminó tomando el liderazgo en la guerra sobre el resto de ciudades por su clara predominancia comercial y financiera) se encargó de diseñar un sistema fiscal y de reclutamiento adecuados para las necesidades del conflicto. Así, la contribución económica a la guerra por parte de cada una de las siete provincias (que constituían la nueva República Neerlandesa de los Siete Países Bajos Unidos ya a finales de siglo), dependía de sus capacidades reales, es decir, de su población y riqueza. Por ello, Ámsterdam sería la que terminaría aportando más, factor que influiría bastante en que la ciudad se terminara convirtiendo en la capital de la República.

Tras décadas de duro conflicto, en 1609 Felipe III de España acuerda con las autoridades neerlandesas la Tregua de los Doce Años (1609 – 1621), momento que los profesores de Utrecht consideran de crucial importancia para el afianzamiento de la nueva República Neerlandesa, así como de su modelo capitalista. En este corto periodo de paz, se produce la culminación de una tendencia que había comenzado prácticamente al mismo tiempo que la rebelión de 1566, estamos hablando del traslado del centro de gravedad del comercio europeo de Brabante a Holanda. El siglo XVI había sido el “Siglo de Amberes”, al convertirse Brabante y su capital en el principal centro del comercio europeo. Con la inestabilidad y la destrucción propias de la guerra, sumado al continuo desarrollo del capitalismo neerlandés, este centro de gravedad se iría trasladando poco a poco hacia el norte, concretamente hacia Ámsterdam.

Así mismo, para el siglo XVII la economía italiana estaba en una clara situación de crisis después de décadas de conflictos entre Habsburgos y franceses por la hegemonía sobre la Península Italiana, lo que terminó perjudicando la actividad comercial en todo el Mar Mediterráneo, favoreciendo al mismo tiempo el comercio del Mar del Norte, región en la que participaban las economías protocapitalistas de los Países Bajos e Inglaterra.

Para 1648, con la Paz de Westfalia, los neerlandeses veían sus pretensiones independentistas cumplidas. De igual forma, para estas fechas los Países Bajos no eran solo el nuevo e indiscutible centro del comercio europeo, sino también del recién nacido capitalismo. Esto, combinado con una tendencia al alza del PIB per cápita, representarían las principales características del gran crecimiento económico que experimentaría la República Neerlandesa durante el siglo XVII, lo que se conocería como el Siglo de Oro neerlandés. Por supuesto, la prosperidad económica y comercial también implicó prosperidad intelectual, siendo también una época dorada para la ciencia y el arte neerlandeses.

La organización política, territorial y administrativa de la República de las Siete Provincias Unidas (o de los Siete Países Bajos Unidos) era harto compleja. Contra todo pronóstico, el sistema republicano logró ser sorprendentemente eficaz a pesar de tener que funcionar en base a un enmarañado sistema de contrapesos entre los poderes y ambiciones locales y los nacionales. Los Países Bajos tenían ya en el siglo XVII un cierto sentimiento de “nación”, pero a pesar de ello, las ciudades iban a seguir preservando buena parte de su autonomía. La propia denominación del Estado recién constituido hace buena referencia de la realidad de la política neerlandesa de su tiempo. Los Países Bajos se habían unido en un “estado cooperativo”, donde convivían una cierta cohesión y homogeneidad nacional con las libertades e intereses de las ciudades. Por tanto, el gobierno del conjunto de la República se comprendía más bien en una clave de representación, pues cada provincia y ciudad gozaba de un notable autogobierno. Y paradójicamente, para preservar ese mismo autogobierno y libertades las ciudades y provincias necesitaban de la protección y la representación del Estado neerlandés.

Prueba de ello es que los estatúderes de la República se veían obligados a negociar e incluso a responder ante el parlamento nacional como a los parlamentos provinciales. El estatúder, por tanto, era más un representante o una suerte de “supervisor” del Estado antes que un gobernante de pleno derecho o un monarca absoluto.

La República Neerlandesa, como estado donde aparentemente era posible la coexistencia de diversas contradicciones, no solo se desarrolló con un complejo entramado político y administrativo, sino también en el plano socioeconómico. El neerlandés promedio vivía bastante bien para los estándares europeos de la época, además de existir una considerable libertad económica que permitía, entre otras cosas, el emprendimiento, llegando incluso a estar fomentado por el Estado, cosa que sí era más destacable para la Europa de la época. Por tanto, podríamos hablar de una sociedad económicamente próspera. Curiosamente, esto era posible a pesar de la importante presión fiscal que debía soportar la población neerlandesa.

Lo cierto es que las instituciones gubernamentales jugaron un papel clave en el

desarrollo del capitalismo neerlandés, posibilitando la creación de una economía dinámica orientada al mercado.

Prueba de ello son instituciones como el Wisselbank o incluso la propia VOC (Verenigde Oost-Indische Compagnie, la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales). En ambos casos, nos encontramos con entidades de corte puramente capitalista, siendo uno de los primeros bancos nacionales de todo el Viejo Continente, y la otra una compañía comercial de ultramar con miras internacionales. Sin embargo, también en ambos casos encontramos una importante presencia del Estado. El Wisselbank, al igual que su pariente, el Bank Van Lening, fueron bancos creados por iniciativa estatal para controlar los flujos monetarios, al mismo tiempo que inspiraban la suficiente confianza a los clientes como para pedir préstamos. En cuanto a la VOC, la “huella” de la intervención estatal se deja sentir todavía más, pues la compañía terminaría actuando como el más importante agente neerlandés para la proyección internacional y colonial de la República (por no hablar del inmenso flujo de ingresos que la compañía generaría para el tesoro de la República). Además, se convertiría en algo recurrente el que personalidades de administraciones locales llegaran a tener puestos en la directiva de la compañía, representando de nuevo las peculiares combinaciones del capitalismo neerlandés. Tanto el Wisselbank como la VOC, a pesar de su clara impronta estatal, serían entidades basadas en acciones.

Es por todas las situaciones y casos mencionados por lo que, según Prak y van Zanden, el capitalismo neerlandés no solo fue pionero, sino que además fue único en su especie. Solo una conjugación y una coordinación correctas del apoyo estatal y la iniciativa privada habían podido posibilitar el temprano y exitoso desarrollo del capitalismo neerlandés.

BIBLIOGRAFÍA

BARQUÍN, Rafael (2020). *Escapando del eurocentrismo. Una historia no-europea del mundo en la Edad Moderna*, Ediciones Universidad de Cantabria, Santander. <https://doi.org/10.22429/Euc2021.003>

LÓPEZ HERRADOR, Marcos (2024). *Historia de la banca y el dinero*, Almuzara, Córdoba.

MARTÍN-GRANDE, Pablo A. (2025). “La historia de la usura y de las teorías del interés desde la Antigüedad hasta los años previos a Adam Smith” en *História e Economia*, 31, pp. 44-60. <https://www.historiaeconomia.pt/he/article/view/376>

MCCLOSKEY, Deirdre N. y CARDEN, Art (2021). *Déjame solo y te haré rico. Cómo el acuerdo burgués enriqueció el mundo*, Guillermo Escolar Editor, Madrid. Publicación original: 2020.

PIRENNE, Henri (1979). *Historia económica y social de la Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, Madrid. Publicación original: 1933.

PIRENNE, Henri (2021). *Las ciudades de la Edad Media*, Alianza Editorial, Madrid. Publicación original: 1972.

POMERANZ, Kenneth (2024). *La gran divergencia*, Arpa & Alfil Editores, Barcelona. Publicación original: 2000. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7sv80>

PRAK, Maarten y ZANDEN, Jan Luiten van (2024). *Pioneros del Capitalismo: Los Países*

Bajos 1000-1800, Ediciones de Pasado y Presente, Barcelona. Publicación original: 2023.

VELARDE FUERTES, Juan (2006). *El libertino y el nacimiento del capitalismo*, La Esfera de los Libros, Madrid.

WILSON, Charles (1969). *Los Países Bajos y la cultura europea en el siglo XVII*, Biblioteca para el Hombre Actual, Madrid.

YUN CASALILLA, Bartolomé (2019). *Los imperios ibéricos y la globalización de Europa (siglos XV a XVII)*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.