



 *Projetos*
para o Brasil

Regulação do trabalho e instituições públicas

Volume 1

JOSÉ DARI KREIN
JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JUNIOR
MAGDA DE BARROS BIAVASCHI
MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA
(ORGS.)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013





FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Miguel Yoshida

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R344 Regulação do trabalho e instituições públicas / José Dari Krein ... [et al.]
(orgs.). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

1 v. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 17)
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7643-196-1

1. Trabalho - Regulação - Brasil. 2. Sindicatos - Brasil. 3. Trabalhadores -
Saúde. 4. Entidades governamentais. 5. Direito ao trabalho. 6. Movimentos sociais.
7. Relações trabalhistas. 8. Políticas públicas. I. Krein, José Dari. II. Série.

CDU 331.5(81)
CDD 331.0981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)





SUMÁRIO

5 APRESENTAÇÃO

7 PREFÁCIO Iole Iliada

11 INTRODUÇÃO José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane Oliveira Teixeira

PARTE 1

DIAGNÓSTICO: ELEMENTOS ESTRUTURANTES PARA PENSAR A REGULAÇÃO DO TRABALHO

23 Desenvolvimento econômico e trabalho nos anos recentes Marcelo Manzano, Anselmo Luis dos Santos e Marilane Teixeira

45 Trabalho, desenvolvimento e territorialidade José Ricardo Ramalho e Roberto Vêras de Oliveira

53 As novas formas de contratação e reorganização do capital e seus impactos sobre as instituições Márcio Túlio Vianna

65 A complexidade da normatização do trabalho no Brasil Elina G. F. Pessanha e Eduardo G. Noronha

73 Setenta anos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) André Gambier Campos

87 Dilemas do trabalho: sindicatos no Brasil hoje André Gambier Campos

123 Para onde foram os sindicatos? Adalberto Cardoso





PARTE 2

OS TEMAS EM DISCUSSÃO E DISPUTA NA REGULAÇÃO DA RELAÇÃO DE EMPREGO

141 O capitalismo contemporâneo e as novas formas de contratação da força de trabalho:
a terceirização
Magda Barros Biavaschi

167 As formas de contratação: flexibilidade
José Dari Krein

187 A disputa pelo tempo de trabalho
Cássio da Silva Calvete

193 O desempenho dos rendimentos do trabalho
Marilane Oliveira Teixeira e José Dari Krein

207 Salário-mínimo e desenvolvimento: desdobramentos de uma política de
valorização real no Brasil
José Celso Pereira Cardoso Jr. e Juliano Sander Musse

229 Rotatividade: o fenômeno e seu contexto
Roberto Henrique S. Gonzalez

247 SOBRE OS ORGANIZADORES

249 SOBRE OS AUTORES





APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeropostos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.





Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

A Diretoria

Fundação Perseu Abramo



PREFÁCIO

Que país é esse?, perguntava o poeta no refrão da famosa canção¹, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. "*Que país é este*" é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.





Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista² de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.





questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste estudo, cuja abrangência e multiplicidade exigiu a divisão em dois volumes, um grupo qualificado de especialistas nos temas das relações laborais e das políticas sociais, sob a coordenação de Dari Krein e de seus colaboradores José Celso Pereira Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane Oliveira Teixeira, tecerá um painel analítico sobre as diversas faces da regulação pública do trabalho no Brasil.

No diagnóstico amplo e complexo desnudado nesse painel – que oferecerá de maneira sistematizada um grande número de dados e informações sobre o tema – serão discutidos desde aspectos gerais como a relação entre desenvolvimento e trabalho, as questões normativas ou os rumos do sindicalismo, até assuntos mais específicos, e igualmente importantes, como o trabalho no setor público, a proteção à infância e a desaposentadoria, passando pelas questões da desigualdade de direitos no que se refere à raça e gênero, dos desafios postos para a juventude e das particularidades e necessidades do trabalhador doméstico e do trabalhador rural.

Como poderá ser constatado, esta discussão e a avaliação das propostas para a superação dos problemas levantados apontará para o importante debate travado hoje na sociedade sobre o modelo de país que se pretende construir, evidenciando, para as leitoras e leitores, a centralidade que o trabalho e os trabalhadores devem ter em um projeto de desenvolvimento de caráter democrático e popular.

Iole Ilíada

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo







INTRODUÇÃO

O presente livro, dividido em dois volumes, constitui-se no primeiro passo para se construir um diagnóstico sobre a regulação do trabalho no Brasil, na perspectiva de se identificar as questões em debate que desafiam a pensar um país que incorpore em seu modelo de desenvolvimento a valorização do trabalho e promova a distribuição de renda, fundamentos da Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, que neste ano de 2013 completou 25 anos. Apesar de posições distintas, a finalidade é ensejar discussões que contribuam com o processo de estruturação do mercado de trabalho (emprego de qualidade com proteção social), o que pressupõe a existência de instituições estatais e sociais fortes. É um primeiro exercício que serve de base para reunir especialistas em torno do tema, na perspectiva de se continuar construindo uma agenda alternativa à visão liberal do trabalho no Brasil.

O ponto comum dos diagnósticos é a constatação de que as características contemporâneas do capitalismo tendem a ser desfavoráveis ao trabalho e à ação coletiva. Ou seja, as alternativas que se tornaram hegemônicas após a crise, dos anos 1970, nos países centrais foram na direção de flexibilizar, de forma precarizante, as relações de trabalho e de fragilizar as representações sindicais. De resto, uma construção política que, sob a hegemonia neoliberal, buscando compatibilizar as relações de trabalho à nova ordem econômica e política, internacionalizou a produção de bens e serviços, desregulamentou as finanças e o comércio entre as nações e minimizou o papel do Estado.

A agenda de flexibilização ganhou expressão vulto nos anos 1990, quando o Brasil fez a opção de se inserir, de forma passiva, no processo de globalização. No entanto, é importante sublinhar que sempre houve, em nosso país, forte flexibilidade das relações de trabalho, expressas, sobretudo, nos





seguintes institutos: o direito de o empregador despedir seus trabalhadores sem qualquer justificativa; as sucessivas políticas salariais que, acompanhando os ciclos econômicos, concentravam renda, reduziam o poder aquisitivo dos salários e promoviam uma estrutura de baixos salários e condições de trabalho desiguais; a alta informalidade (sem proteção dos assalariados sem carteira, dos trabalhadores por conta própria e dos ocupados sem remuneração); e as fraudes trabalhistas, embora a CLT em seu artigo 9º deixar claro que são nulas de pleno direito as ações que visem a fraudar a aplicação de seus dispositivos.

Entretanto, é possível perceber, nos anos 2000 movimentos contraditórios, tanto com iniciativas que reforçam a lógica da flexibilização quanto outras que ampliam a regulação pública do trabalho e a proteção social. Ao olhar para este último movimento, percebe-se o expressivo avanço da formalização e a melhoria de vários indicadores no mercado de trabalho *pari passu* a uma série de iniciativas antagônicas à ideia de flexibilização, como a política de valorização do salário-mínimo, a regulamentação do estágio, a regulamentação do aviso prévio proporcional ao tempo de serviços, os aumentos salariais nas negociações coletivas, a ultratividade etc. Por outro lado, justo nesse cenário de avanço da formalização e queda da taxa de desemprego, as bandeiras patronais da flexibilização são retomadas agora sob a justificativa da necessidade de serem criadas condições de competitividade para a economia brasileira, como se observa tanto no documento da CNI (101 propostas de reforma trabalhista) quanto nas recentes disputas em meio ao processo de tramitação do PL 4.330/2004 que visa a regulamentar a terceirização.

Nesse contexto de movimentos contraditórios e de profundas mudanças na organização do trabalho, identificou-se um conjunto de temas considerados essenciais para uma melhor compreensão do que está ocorrendo com o trabalho e, em especial, com a regulação social do trabalho no Brasil contemporâneo. As mudanças no país nos últimos anos colocam na agenda a necessidade de que sejam observadas as consequências das novas políticas de desenvolvimento para as relações de trabalho, consideradas as pressões mundiais no sentido da flexibilização e da precarização, e ao mesmo tempo, como os movimentos sociais, o sindicalismo e outras formas de ação coletiva (envolvendo as condições de trabalho, as questões sociais e ambientais) impactam e influenciam os padrões de desenvolvimento adotados.

É possível estabelecer uma relação entre padrão de regulação social do trabalho e modelo de desenvolvimento dos países. Por exemplo, há compatibilidade entre o capitalismo regulado do pós-guerra na Europa – o Estado de Bem-Estar Social – e a regulação pública do trabalho. No período mais recente do, essa compatibilidade também pode ser constatada, na medida em que a



prevalência da internacionalização da produção e da globalização financeira, sob a égide neoliberal, tendeu a impulsionar a implementação de um padrão mais flexível e descentralizado de regulação.

Com suas especificidades, a origem do padrão brasileiro de relações de trabalho foi compatível com o modelo de desenvolvimento construído a partir dos anos de 1930 e 1940. Suas mudanças tenderam a acompanhar os diferentes momentos da disputa sobre os rumos da sociedade brasileira, como, por exemplo, o avanço do padrão mais regulado na Constituição de 1988 e a tendência de flexibilização quando o Brasil optou por se inserir no capitalismo globalizado nos anos 1990.

No período recente, a principal novidade foi o avanço da formalização e a diminuição dos índices de desemprego, o que, em tese, oferece condições para se ampliarem as possibilidades de reversão das tendências de precarização do trabalho. No entanto, embora se compreenda o crescimento econômico como pressuposto para se efetivar essa reversão, para se avançar na estruturação de um mercado de trabalho inclusivo e menos desigual, é fundamental tanto a pressão das organizações sindicais quanto é indispensável que se construam políticas públicas eficazes. Esse é o fio condutor de todos os artigos aqui apresentados e, especificamente, é o conteúdo do que abre o eixo 1 que discute os elementos estruturantes para pensar a regulação pública do trabalho.

O Direito é *um nível do todo social*¹. Nesse sentido, o sistema de regulação de um país vai sendo definido a partir das tensões que se dão na materialidade das relações sociais, no campo das lutas sociais e em resposta às demandas objetivas que se colocam em cada momento histórico. Já as formulações da Academia são relevantes para subsidiar as posições em disputa na sociedade.

A combinação de velhos problemas (não resolvidos historicamente) com novos – decorrentes da reorganização do trabalho, do perfil demográfico e da economia brasileira – coloca em discussão certos temas que são objeto de análise neste livro, tais como: terceirização, formas de contratação do trabalho, jornada, rotatividade, remuneração, saúde e segurança, questões de gênero, raça e juventude, trabalho no setor público e no meio rural, papel das instituições públicas que operam no mundo do trabalho, perspectivas do sindicalismo, proteção social vinculada ao assalariamento. Sistematizar essas questões em debate na sociedade é um dos desafios a que o presente estudo se propõe, buscando apresentar, em abordagem interdisciplinar, um diagnóstico abrangente das relações de trabalho e da regulação no Brasil com foco nas discussões presentes na agenda política nacional.

1. Cf. GRAU, Eros. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito. São Paulo: Malheiros, 2002.





Para isso, constituiu-se um grupo de especialistas de diversas áreas do conhecimento com a incumbência de construir uma agenda para a regulação social do trabalho e para as instituições públicas brasileiras que atuam no mundo do trabalho, no suposto do aprofundamento do que já está assegurado e da conquista de novos patamares civilizatórios, com desenvolvimento, justiça social e sustentação ambiental. Trata-se de tarefa nada simples, mesmo porque a agenda liberal ainda se coloca com força nos debates atuais sobre os rumos da economia, da política social e da regulação brasileira, hegemonzando a imprensa, tensionando o governo e impactando o Parlamento e a opinião pública.

Grosso modo, são “duas” visões que se contrapõem: uma, que, conquanto tenha claro que não é desmontando a regulação social do trabalho que serão superados os problemas da competitividade, identifica nessa regulação marcos civilizatórios mínimos para o binômio trabalho-desenvolvimento; outra, que vê na regulação um engessamento comprometedor da competitividade e a liberdade do capital de se movimentar e se reproduzir livremente.

Para se produzir uma agenda com vistas à regulação social do trabalho e ao fortalecimento das instituições públicas necessárias à fiscalização e à aplicação do Direito, parte-se, em síntese, desses dois movimentos mais gerais inseridos, como se apontou, em dois projetos antagônicos. Ainda que para ambos o crescimento econômico seja um pressuposto, é preciso ter claro que ele não é condição suficiente. Mesmo porque o desenvolvimento social requer políticas públicas voltadas a uma melhor distribuição da terra, da renda, da riqueza, visando a reduzir as desigualdades e, sobretudo, a concretizar os princípios e as garantias constitucionais fundamentais da República que, os brasileiros, construímos em 1988.

Para concretizar essa proposta, a presente obra se organiza em dois volumes. No primeiro volume estão contemplados dois eixos: 1) elementos estruturantes para a discussão sobre a regulação pública do trabalho e a proteção social; e 2) a regulamentação da relação de emprego. No segundo volume há outros três eixos: 3) a regulamentação de trabalhos para segmentos específicos e diferenciados da classe trabalhadora; 4) políticas de proteção social ao trabalho e saúde do trabalhador; e 5) agenda em discussão nas centrais sindicais e no Congresso Nacional.

O primeiro eixo, intitulado **Diagnóstico: elementos estruturantes para pensar a regulação do trabalho**, trata de temas que compõem elementos centrais para discutir a regulação do trabalho, tais como: a dinâmica da economia e do mercado de trabalho, as transformações do trabalho no capitalismo contemporâneo, as instituições públicas do trabalho, o marco regulatório vigente no país e seus espaços de normatização e, por último, o ator sindical.





No primeiro artigo são apresentadas as características das mudanças na dinâmica da economia, no mercado de trabalho e no perfil demográfico da população, considerados elementos centrais – dentro das características do capitalismo contemporâneo – para pensar as possibilidades de regulação do trabalho. Como já afirmado anteriormente, as questões objetivas são um pressuposto (decisivas e não absolutas) para o avanço da regulação pública do trabalho. A tese do texto é que, caso haja continuidade na melhora dos indicadores do mercado de trabalho, abre-se a possibilidade de se enfrentar os velhos problemas do trabalho no Brasil.

O segundo artigo analisa as mudanças ocorridas no Brasil nos últimos anos, observando em particular as consequências das novas políticas de desenvolvimento no território para as relações de trabalho. As políticas de desenvolvimento, muitas vezes expressas nas grandes obras do PAC, são implementadas em contexto de fortes pressões pela flexibilização e pela precarização. No entanto, há reação da sociedade, mas que nem sempre está organizada para tanto. Assim, o artigo levanta pistas para analisar como os movimentos sociais, o sindicalismo e outras formas de ação coletiva (envolvendo as condições de trabalho, as questões sociais e ambientais) influenciam os padrões de desenvolvimento estabelecido.

O terceiro artigo discute as transformações na sociedade e suas implicações tanto para o direito do trabalho como para o papel das instituições públicas. O autor parte da constatação de que não somente os fatores econômicos ou políticos tensionam o Direito e suas instituições, mas toda a complexidade que nos envolve afeta o mundo do trabalho. As transformações recentes criaram uma situação na qual as formas de regulamentação e de funcionamento das instituições estão sendo questionadas e as referências que lhes deram sentido histórico estão fragilizadas, pois ainda não se conseguiu recompor o que foi flexibilizado, nem tampouco regular as situações que aparecem como novidade.

No artigo seguinte, são analisados os espaços de normatização das regras que estabelecem a relação entre capital e trabalho no Brasil, denominando o nosso modelo como legislado. Os autores analisam as interações e os conflitos existentes entre os diferentes atores relevantes na definição das normas, mostrando uma perda de influência do legislado. As tendências contratualistas e reguladoras do sistema têm relação com projetos nacionais em disputa na sociedade brasileira, sendo ou de caráter mais “liberal” ou “neo-desenvolvimentista”. Nesse sentido, os desafios são avançar na regulamentação dos preceitos institucionais e no fortalecimento das instituições públicas – o que pressupõe também uma política mais contundente de formalização dos contratos – na



perspectiva de ampliar a regulação e aprimorar a definição de papéis e a eficácia dos atores responsáveis pelas *instituições do trabalho*.

O quinto artigo analisa as mudanças ocorridas na CLT, que completou 70 anos em 2013. São identificadas 5 ondas de mudanças, em que a CLT foi sendo atualizada, seguindo como referência principal a proteção dos trabalhadores, pois a mudança não ocorre somente no marco formal, mas também na forma como a lei é reinterpretada e aplicada. Assim, não faria sentido falar em uma CLT desatualizada ou fora da realidade.

O eixo 1 também contempla dois artigos que discutem o sindicalismo. O primeiro analisa a crise do sindicalismo nos anos 1990, abordando as mudanças ocorridas no período: mostra que as bases sindicais contraíram-se e, ao mesmo tempo, tornaram-se menos densas. Já nos anos 2000, apesar de a economia ter colaborado, ao menos em seu âmbito *macro*, a associação dos trabalhadores aos sindicatos não avançou (ao menos não como poderia ter avançado).

No artigo seguinte (“Para onde foram os sindicatos”) discute-se os dilemas do sindicalismo brasileiro, apontando o paradoxo atual, em que, por um lado, a maioria das análises mostra um sindicalismo em crise, mas, por outro, os indicadores (sindicalização, negociação coletiva, greves) indicam sua capacidade de ação. Portanto, o autor faz uma reflexão dialogando com algumas referências-chaves para esta discussão: 1) a perda de representatividade; 2) o abandono do projeto de transformação social; 3) a cooptação pelo governo do PT. A tese do autor é que o sindicalismo faz parte da nova elite política no poder e contribuiu de certa forma para ajudar a viabilizar uma utopia de muitas gerações de brasileiros do trabalho assalariado regulado pelo Estado.

No segundo eixo do livro, intitulado **Os temas em discussão e disputa na regulação da relação de emprego**, são analisados aspectos centrais que definem a relação entre o assalariado e seu empregador: terceirização, formas de contratação, jornada, remuneração do trabalho e rotatividade. O primeiro artigo, compreendendo a terceirização como uma das expressões do capitalismo contemporâneo, propõe-se a discutir o tema polêmico e urgente da regulamentação da terceirização no Brasil. Mostra, em linhas gerais, os marcos dessa regulamentação, as propostas em discussão neste momento e as distintas posições dos atores sociais.

O segundo aborda as modalidades de contratação em andamento, mostrando, por um lado, o crescimento do emprego formal em que prevalecem os contratos a prazo indeterminado, porém flexíveis; por outro, o avanço da relação de emprego disfarçada que traz o desafio de se pensar em como garantir a proteção em um cenário de profundas transformações na organização da produção e dos serviços.



O terceiro artigo, por sua vez, analisa a tendência de flexibilização da jornada de trabalho, vis-à-vis às lutas por sua redução, mostrando que importantes mudanças ocorreram no período recente como a modulação da jornada, a redefinição das escalas e turnos, a liberação do trabalho aos domingos etc. Além disso, continua ocorrendo uma luta histórica entre capital e trabalho pela apropriação do tempo, expressa na luta pela redução da jornada de trabalho.

O quarto artigo mostra a elevação dos rendimentos médios, especialmente os que estão na base da pirâmide social. Com isso, voltou a crescer a participação dos salários na renda nacional. Os dois fenômenos foram alavancados por meio das políticas de valorização do salário-mínimo e das negociações coletivas em um mercado de trabalho dinâmico que aumentou o poder de barganha dos assalariados. Mas ao mesmo tempo, continuou aumentando a parcela variável na composição do rendimento do trabalho, especialmente para as categorias mais estruturadas, com destaque ao programa de Participação nos Lucros e Resultados, cuja consequência talvez seja ampliar as desigualdades de rendimento dentro da classe trabalhadora.

O quinto artigo discute a política recente de valorização real do salário-mínimo, destacando que apesar de polêmica, trata-se de medida que contribuiu para resultados positivos na (re)estruturação do mercado de trabalho brasileiro, pois se deu de modo compatível com o aumento da ocupação e da própria formalização dos vínculos, na contramão dos prognósticos conservadores. Além disso, o artigo mostra que o movimento recente de recuperação dos valores reais do salário-mínimo se deram com manutenção da estabilidade de preços, favorecendo o combate efetivo tanto à pobreza como à desigualdade de rendimentos, sem impactos deletérios sobre as contas públicas. Em todos os aspectos analisados, os resultados são positivos na perspectiva de não promover descontrole algum sobre a economia, e muito ao contrário, contribuindo decisivamente para os bons resultados econômicos e sociais da primeira década do século XXI no Brasil.

O último artigo deste eixo trata da rotatividade de mão de obra. A partir de uma discussão teórica, o texto mostra que a rotatividade é negativa tanto para o trabalho individual na sua perspectiva profissional como para o coletivo ao dificultar a sua organização. Após definir os parâmetros da rotatividade, o artigo mostra que no Brasil as taxas são elevadas, o que é uma dificuldade para estruturação do mercado de trabalho. Por último, são discutidas três propostas para enfrentar o problema: o direito de organização sindical no local de trabalho, vedação da dispensa imotivada e o pagamento de uma indenização maior para as empresas que mais despedem.



O eixo três do livro, intitulado **Regulamentação de trabalhos para segmentos específicos e diferenciados da classe trabalhadora**, compreende temas transversais e de segmentos específicos dos trabalhadores, temas na maioria das vezes subsumidos no debate sobre relações de trabalho. O primeiro artigo aborda a regulamentação do trabalho doméstico e o debate em torno dessa questão, destaca os limites colocados à PEC das domésticas em seu processo de regulamentação. O segundo artigo discorre sobre as transformações recentes do trabalho a partir de uma perspectiva de gênero e raça, e constata que há persistência nas desigualdades, a despeito da recuperação do mercado de trabalho na última década. Essas desvantagens aparecem nos dados de desemprego, informalidade e rendimentos, da mesma forma em que a responsabilidade pela conciliação entre trabalho remunerado e o trabalho não remunerado realizado no âmbito doméstico continua sendo responsabilidade das mulheres. Portanto, a heterogeneidade reconhecida inicialmente quando focalizamos a participação por sexo no mercado de trabalho é confirmada pela inserção diferenciada dos homens e das mulheres nos espaços de trabalho e no âmbito doméstico.

O terceiro artigo explora a especificidade da juventude trabalhadora ao enfatizar que o grande desafio da atualidade é inserir no modelo de desenvolvimento, a combinação de políticas econômicas e sociais, conformando uma estratégia de combate à precarização do trabalho juvenil. O desafio estratégico de combate ao desemprego juvenil não se organiza em torno da geração de mais trabalho para a juventude, uma vez que ela já é majoritariamente trabalhadora. As ocupações, no entanto, são majoritariamente precárias. Nesse sentido, a redução da taxa de participação de jovens no mercado de trabalho tem impactos mais estruturantes sobre ele. Nesse sentido, o Estado deve garantir instrumentos fortes de proteção social, seja para promover condições de trabalho dignas, seja evitando a entrada precoce no mercado de trabalho. Esses são dois sentidos fundamentais de uma política de Estado direcionada à juventude.

O quarto aborda as tendências da ocupação no setor público brasileiro na primeira metade da década de 2000. O autor explicita algumas tendências gerais que apontam no sentido da profissionalização da ocupação pública, com impactos potenciais positivos para um maior e melhor desempenho institucional agregado do setor público no médio prazo. Mas para tanto, reconhece ser essencial aprimorar o debate político sobre o tema e, sobretudo, a atuação concreta do Estado brasileiro neste momento histórico de retomada de posturas e atitudes mais ativas em favor do desenvolvimento nacional. Em suma, advoga ser necessário recuperar a centralidade do Estado na questão do trabalho e do emprego, entendidos como direitos de cidadania.





O quinto analisa as mudanças no trabalho rural a partir das transformações mais gerais que ocorreram nas últimas décadas e de que forma elas afetaram a estrutura produtiva e a dinâmica socioeconômica brasileira, tanto no nível macro como no âmbito micro, levando ao surgimento de novos atores e novas relações socioeconômicas, no meio rural e na esfera urbana e de que forma esses processos afetaram o setor agropecuário, particularmente, as distintas formas de agricultura existentes em todas as grandes regiões do país. Ao explicitar uma realidade multifacetária, o mundo rural passa a ser compreendido também como patrimônio indispensável ao desenvolvimento do conjunto da sociedade contemporânea. São esses parâmetros que, de alguma forma, estão presentes no debate atual sobre as novas ruralidades brasileiras.

Por fim, o eixo quatro do livro – **Políticas de Proteção Social ao Trabalho e Saúde do Trabalhador** – busca instigar reflexões sobre o escopo atual e as necessidades futuras no campo da expansão da proteção social vinculada às diversas formas de inserção no mundo do trabalho no Brasil. Sobretudo as necessidades de natureza previdenciária e acidentária ligadas às condições de segurança e saúde do trabalho. Sem ignorar os impactos altamente positivos engendrados tanto pela CLT como pela CF-88, essa parte do livro esclarece que há vazios de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes especialmente ao mundo de atividades urbanas ou não agrícolas. Por isso, visando a demarcar minimamente esse campo de investigação e, ainda, a aportar propostas concretas para a expansão da proteção social ao trabalho e à saúde do trabalhador, foram elencados alguns temas e aportes (conceituais, metodológicos, empíricos) em torno dos seguintes aspectos: i) escopo geral e dimensionamento da cobertura previdenciária atual; ii) revisão e extinção do Fator Previdenciário; iii) motivações e razões para o fenômeno recente da desaposentação; iv) arco de – e ameaças aos – benefícios de proteção social aos membros das famílias trabalhadoras; v) saúde e equidade entre os mundos do trabalho e da produção. Por fim, este quarto eixo tem uma relação de complementaridade com o livro *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania*, também da coleção *Projetos para o Brasil*, organizado por Eduardo Fagnani e Ana Fonseca, que trata da proteção social, incluindo temas não contemplados na presente obra, tais como o seguro-desemprego.

No último eixo – **A agenda do trabalho em discussão na sociedade brasileira** – presente no volume dois do livro, há dois artigos que discutem a agenda em debate no seio do movimento sindical, a partir das formulações das centrais sindicais e as iniciativas legislativas em tramitação no Congresso Nacional.





O primeiro artigo do eixo trata da discussão sobre a regulamentação do trabalho no Congresso Nacional, analisando as principais medidas aprovadas nos últimos anos, a correlação de forças no legislativo federal e identificando as demandas de interesse dos trabalhadores em tramitação no poder legislativo nacional. O artigo desafia as forças progressistas a apresentar uma agenda propositiva para avançar nas conquistas.

No último artigo são destacados os avanços políticos, econômicos e sociais da última década como elementos essenciais para a construção de um ambiente mais favorável para a atuação da sociedade civil organizada, especialmente o movimento sindical. O fortalecimento do movimento sindical se expressa no enfrentamento às tentativas de precarização do trabalho, através de lutas, greves e mobilizações. Ao mesmo tempo em que constrói uma agenda propositiva, a “Agenda da Classe Trabalhadora para um Projeto Nacional de Desenvolvimento com Soberania, Democracia e Valorização do Trabalho”, em que se expressa a visão dos trabalhadores sobre qual deve ser o projeto de desenvolvimento. Essa disputa se dá em todos os espaços, sejam eles institucionais ou nas grandes marchas da classe trabalhadora.

Muito embora esse conjunto de temas não esgote, evidentemente, o raio de possibilidades que as pessoas dispõem para gerar proteção social às próprias famílias e comunidades, ele permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa. Tarefa importante, pois o padrão de regulação do trabalho está na agenda dos debates políticos brasileiros desde as lutas pela redemocratização do país, especialmente com o ressurgimento do movimento sindical. Neste novo cenário, há uma disputa em torno de vários temas centrais que definirão em qual perspectiva o padrão de regulação do trabalho avança: se no sentido de fortalecer a regulação pública e proteção social ou se no de flexibilizar as relações de trabalho.

Os organizadores



PARTE 1

DIAGNÓSTICO: ELEMENTOS ESTRUTURANTES PARA PENSAR A REGULAÇÃO DO TRABALHO

★ *Projetos*
para o Brasil







PARTE UM

**MARCELO MANZANO,
ANSELMO LUIS DOS SANTOS E
MARILANE TEIXEIRA**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO NOS ANOS RECENTES

INTRODUÇÃO

Para uma correta compreensão das transformações que se processaram no mercado de trabalho no Brasil, com sensíveis mudanças no seu modelo de regulação, é preciso reconhecer que no início dos anos 2000 houve uma convergência virtuosa de diversos fatores – institucionais, econômicos e políticos – que contribuíram para a emergência de um quadro muito favorável à ampliação do emprego e da renda. Por outro lado, deve-se reconhecer também que essa década de inequívocos avanços não foi suficiente para reverter o conjunto de mazelas sociais característicos da sociedade brasileira e decorrente de nosso passado colonial e escravista, das especificidades de nossa condição periférica e também de nosso desenvolvimento retardatário.

No que tange às transformações institucionais materializadas nessa década de 2000 –tratados com mais vagar em um capítulo posterior – vale aqui resgatar que a Proteção Social no Brasil tem avançado, com altos e baixos, desde a década de 1930; construída a partir de uma concepção de que o acesso à cidadania e aos direitos sociais passava necessariamente pelo vínculo de trabalho, ela ainda hoje é desigual e insuficiente, deixando parte da sociedade brasileira exposta ao risco social. A despeito da meritória concepção de Estado Social inscrita na Constituição Federal de 1988 e da dinâmica de nosso mercado de trabalho nos últimos anos, persiste em nosso país um grande contingente de trabalhadores sem registro em carteira, sem remuneração ou que trabalham por conta própria. Ou seja, já na segunda década do século XXI, nosso mercado de trabalho continua pouco estruturado e a proteção social, esboçada em 1988, ainda é incompleta, com cobertura desigual.





DINÂMICA ECONÔMICA

Um dos fatores que obstaculizaram o avanço da Proteção Social no Brasil recente foi sem dúvida a forma subordinada como o país se inseriu no processo de globalização nos anos 1990. Na primeira metade daquela década, em um cenário de grande liquidez internacional, assistiu-se aqui um processo de abertura comercial e financeira que deu fôlego a um curto e frágil processo de retomada da atividade econômica, calcado principalmente no efeito distributivo do fim do imposto inflacionário e na elevação do consumo, com forte aumento de importações de bens manufaturados.

24

A estratégia macroeconômica do Plano Real deixou a economia brasileira extremamente vulnerável à dinâmica do mercado financeiro internacional. As sucessivas crises financeiras da segunda metade da década de 1990 provocaram graves ondas de fuga de capital, deprimindo a atividade econômica e deteriorando ainda mais a situação do nosso mercado de trabalho. Entre 1998 e 2003 houve expressiva elevação da taxa de desemprego, acompanhada de forte queda do poder de compra da renda do trabalho (Baltar *et al.*, 2008). A mesma “âncora cambial” utilizada para controle da inflação, acentuou os efeitos destrutivos da abertura econômica sobre a produção manufatureira doméstica, rompendo elos das cadeias produtivas construídos a duras penas ao longo de nossa industrialização e deixando o país de fora das principais cadeias internacionais de bens manufaturados. Além disso, as crises financeiras que se sucederam ao longo da segunda metade daquela década levaram o governo a manter taxas de juros extremamente elevadas, prejudicando a produção nacional, fragilizando ainda mais as contas públicas e agravando o processo de deterioração do mercado de trabalho.

Em suma, em menos de uma década a aventura neoliberal mostrou-se incapaz de entregar a modernidade que prometia – a convergência com o mundo desenvolvido – legando ao país novos problemas, acentuando outros e tornando ainda mais complexo o desafio de completar o esforço de construção de nosso Sistema de Proteção Social.

O aumento do desemprego aberto, a redução do emprego formal, a ampliação dos assalariados sem carteira, a elevação da participação dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores sem remuneração emergiram como consequências inexoráveis daqueles anos de liberalismo econômico. Na perspectiva neoliberal, porém, o mau desempenho do emprego e da renda do trabalho apenas reafirmava a inadequação das normas e instituições que regiam a contratação, o uso e a remuneração da força de trabalho no Brasil. De acordo com aquela concepção, nosso aparato institucional, considerado



como expressão obsoleta de uma época de economia fechada, prejudicava a modernização do país na medida em que impedia a incorporação dos efeitos virtuosos da concorrência externa sobre nossa estrutura produtiva. Portanto, recomendava-se promover uma modernização das normas e instituições nacionais para equipará-las aos standards da economia global.

Tabela 1
Indicadores econômicos selecionados

Período 1995-2002 X Período 2003-2012

	Anual (em %)		PIB <i>per capita</i> (em %)		Dívida pública/ PIB (em %)		Produtividade (em %)		Reservas internacionais (em US\$ bilhões)	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
Média anual	9,1	5,8	0,8	2,2	11,7	-3,5	0,0	1,6	-0,3	25,7
Varição acumulada	106,5	76,5	6,4	27,6	143,3	-41,1	0,3	13,2	-2,6	887

Fonte: IBGE, Bacen, Ipeadata (apud: FPA, 2013, p. 10-11)

Tabela 2
Indicadores sociais selecionados

Período 1995-2002 X Período 2003-2012

	Emprego Formal (em %)		Desigualdade (Gini)		Massa Salarial/ PIB (em %)		Salário-mínimo Real (em %)		Taxa de Desemprego (em %)	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
Média anual	3,1	6,0	-0,3	-1,2	-0,9	1,1	3,3	5,5	5,2	-3,3
Varição acumulada	27,3	79,1	-2,2	-11,4	-7,2	8,9	29,8	70,7	57,9	-38,9

Fonte: IBGE, Bacen, Ipeadata (apud: FPA, 2013, p. 10-11)

Contudo, os equívocos das teses neoliberais a respeito da dinâmica de nosso mercado de trabalho não tardaram a aparecer. Assim que a situação internacional ficou mais favorável, no início da década de 2000, o mercado de trabalho brasileiro reagiu muito positivamente e os argumentos de que uma “regulação arcaica”, herdada do varguismo e cristalizada na CLT representavam um obstáculo ao desenvolvimento de nosso mercado de trabalho caíram por terra.



REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

O aumento das exportações associado ao ciclo de valorização internacional dos preços das *commodities*, que se inicia a partir de 2002, estimulou o crescimento do PIB, aumentando o emprego formal, diminuindo a participação relativa dos empregados sem carteira, dos trabalhadores por conta própria e dos sem remuneração. Já em 2004, percebe-se uma forte aceleração do PIB (de 5,7%, ante 1,1 em 2003) acompanhada de importante crescimento do emprego formal e da recuperação da renda real do trabalho.

No bojo desse processo, a política de valorização do salário-mínimo, concomitante a importantes ganhos reais de salários percebidos por diversas categorias profissionais, permitiu uma significativa redução da desigualdade de renda no país. Pela primeira vez, desde 1960, houve um aumento substantivo da renda do trabalho com simultânea diminuição do índice de Gini. Assim, o crescimento do PIB, o aumento do emprego formal, a elevação da renda dos ocupados, a queda da inflação, o processo de “bancaização” e a conseqüente ampliação do crédito levaram à emergência de um vigoroso ciclo de consumo. Por seu turno, esse crescimento do consumo motivou a classe capitalista a retomar as estratégias de expansão da capacidade produtiva, fazendo a taxa de investimento saltar de 15,3% em 2003 para 19,1% em 2008 (Carneiro, 2010).

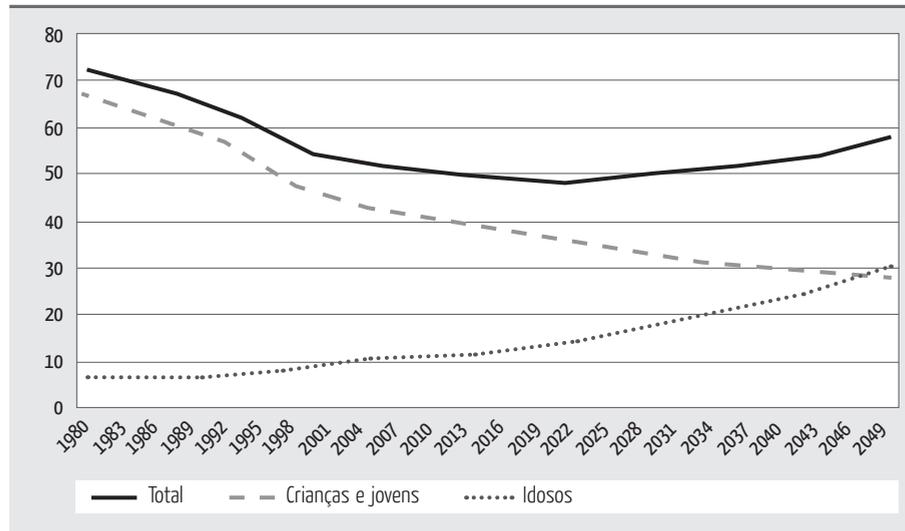
Outro fator importante a se mencionar como um dos determinantes das transformações observadas no mercado de trabalho brasileiro diz respeito à dinâmica demográfica do país. Ao longo da década de 2000, a taxa de crescimento da população brasileira se reduziu de forma sensível, aproximando-se de 1% a.a. ao final da década. Além disso, como aponta o gráfico a seguir, a estrutura etária do país encontra-se atualmente próxima daquela que os demógrafos consideram como ideal, isto é, com uma taxa de dependência¹ alcançando provavelmente o seu mais baixo nível histórico (Alves, 2004).

Ainda na esfera da dinâmica populacional, percebe-se também uma redução dos fluxos de migração interna no país, fruto provável da desconcentração produtiva que avança, e da redução do fluxo rural-urbano, que caracterizou o período de crescimento acelerado de 1930-1980. Portanto, quando somados, esses diferentes vetores de nossa dinâmica demográfica contribuíram de forma sensível para a redução parcial dos efeitos danosos que decorrem do histórico excedente estrutural de nossa oferta de mão de obra. Embora não se possa dizer que tenhamos superado esse traço de nosso desenvolvimento retardatário, é preciso reconhecer que, a depender da região e do setor de atividade, seus

1. Razão entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente (os menores de 15 anos de idade e os de 60 e mais anos de idade) e a População em Idade Ativa, i.e., o segmento etário potencialmente produtivo (entre 15 e 59 anos de idade), na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

**Gráfico 1****Evolução da dinâmica demográfica**

Brasil, taxas de dependência, 1980-2050



Fonte: IBGE (apud. BARBOSA, 2011)

efeitos foram mitigados, favorecendo determinadas categorias profissionais e reduzindo o nível de desemprego a pisos históricos em certas regiões do país (notadamente Sul e Sudeste).

No conjunto, esse quadro de crescimento da economia, de bônus demográfico e de melhora do mercado de trabalho redefiniu os temas da agenda de debates no âmbito das relações trabalhistas no Brasil. A melhora geral na dinâmica macroeconômica viabilizou importantes aumentos de emprego e de salários ao mesmo tempo que se verificava uma redução da inflação e das taxas de juros – contrariando, portanto, o receituário ortodoxo que costuma contrapor o nível de emprego ao de salários ou que vincula aumento de salários à pressão inflacionária.

Importante frisar que essa convergência benigna entre os indicadores de produção, de emprego, de renda e de preços ocorreu sem qualquer alteração substantiva do arcabouço legal que regula as condições de uso, contratação e remuneração do trabalho no país. Evidencia-se assim o caráter precipitado das proposições liberais que vigoravam nos anos 1990 recomendando a flexibilização das normas trabalhistas e a eliminação de benefícios sociais como forma de enfrentar o aumento da concorrência internacional e, conseqüentemente, evitar a eliminação de postos de trabalho.





REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

De modo geral, a análise dos anos 1990 e 2000 demonstra que os temas relevantes sobre a regulação do trabalho são muito afetados pela maneira como evoluem a produção, os preços, o emprego e os salários. Enquanto nas condições políticas e econômicas dos anos 1990, a bandeira da flexibilização empunhada pela classe patronal se traduzia em precarização do trabalho e aumento do risco social, no contexto dos anos 2000, mais favorável à produção e sob um governo mais afinado com a classe trabalhadora, os desafios colocados pelas transformações que se processavam no âmbito da produção capitalista puderam ser enfrentados por meio da regulação pública (leis e contratos coletivos) de modo que não resultaram em precarização do trabalho e, ao contrário, contribuíram para uma melhor estruturação do trabalho assalariado no país. (Krein; Santos; Nunes, 2011)

Entretanto, a despeito de se ter logrado inequívocos avanços em termos de emprego e renda sem que fosse necessário alterar significativamente o aparato institucional que cerca a mundo do trabalho no Brasil, é mister reconhecer que as transformações recentes na organização da produção (expressas, por exemplo, na desverticalização, na flexibilização e na internacionalização das cadeias produtivas) colocam novos desafios à regulação pública do trabalho.

No atual contexto, uma das principais e mais frequentes pressões por flexibilização de nossa regulação pública aparece na crescente demanda pela expansão das estratégias de terceirização. Diante da emergência de novos paradigmas de organização produtiva, em um ambiente de economia globalizada e de estruturação das cadeias globais de produção, alega-se que as empresas devem se concentrar nas atividades fim e delegarem a terceiros as atividades meio. Para tanto, propõe-se alterar as leis que regulam a contratação e o uso da força de trabalho, trazendo grande risco aos segmentos de trabalhadores de menor qualificação e com menor poder de organização sindical.

Importante frisar que a terceirização ou subcontratação tornou-se uma estratégia mundial amplamente utilizada em praticamente todos os setores da economia. Com o enfraquecimento das organizações sindicais e da regulamentação dos mercados, num contexto de redução do emprego, os trabalhadores abriram a guarda libertando o capital de suas amarras sociais, processo caracterizado por um regime de acumulação predominantemente financeiro, denominado, por Chesnais, *mundialização do capital*².

2. Ver CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo-SP: Ed. Xamã, 1994. Para Chesnais, trata-se de novo regime mundial de acumulação "predominantemente financeira do capital" que, alterando o funcionamento do capitalismo, caracteriza a "mundialização do capital".



A terceirização, como dito antes, é parte das novas formas de fragmentação advindas com as modificações na organização da produção e no mercado de trabalho que ajudaram a reforçar as diferenciações entre os trabalhadores, dificultando a sua coesão e resistência. As formas mais frequentes de terceirização estão associadas à contratação de serviços ou de mão de obra, contratos temporários e contratação de pessoas jurídicas ou de autônomos em áreas especializadas. Dependendo do setor econômico, essas formas podem adquirir características próprias e se moldam às legislações locais.

Este modelo de empresa do século XXI supera o esquema de organização do trabalho industrial clássico, que objetivava potencializar o fator humano nas empresas para alcançar metas de produtividade. Esse novo conceito de empresa, para além, da dimensão técnica e jurídica, incide diretamente no sistema de relações de trabalho pela atomização que, por sua vez, produz a descentralização produtiva. Os trabalhadores contratados pelas formas mencionadas – que aumentam sistematicamente – superam, em número, os contratados diretamente pela planta.

No Brasil, a partir dos anos 1990, a economia e a atividade empresarial passaram por um significativo processo de desregulação³. No seu bojo, houve enxugamento e desverticalização das estruturas organizacionais, com ênfase na terceirização que, cada vez mais, consolidou-se como uma das principais estratégias das empresas visando ao aumento da produtividade e da qualidade, à redução de custos e à maior competitividade no mercado interno e externo.

No cenário nacional se consolida no meio empresarial uma visão positiva da terceirização baseada na focalização, flexibilidade (ou maior capacidade de adaptação a mudanças), desburocratização ou agilização dos processos, melhoria da qualidade do produto ou do serviço, melhoria na produtividade proporcionando maior competitividade, redução de custos, redução de imobilizados (bens imóveis não utilizados), liberação de espaços, criação de ambiente propício ao surgimento de inovações, formalização de parcerias e sinergia entre empresas, valorização profissional com oportunidades para ex-funcionários terem seus próprios negócios; ampliação dos mercados para essas empresas e aumento do número de postos de trabalho (Marcelino, 2008, p. 20).

3. Ver CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais. Texto para discussão IE/UNICAMP, n.132 ago. 2007. Segundo o autor, o efeito maior da desregulação foi a intensificação da propriedade e da internacionalização, com implicações decisivas para a dinâmica da economia brasileira e, em particular, para o investimento. Segundo ele, entre 1994 e 2006, o número de fusões e aquisições no país mais do que triplicou, com presença crescente das operações transfronteiriças.





REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Para Pastore, defensor da terceirização, as redes de produção seguem as atividades e não as hierarquias. Para o autor, o desempenho é medido pela satisfação dos clientes e as recompensas se baseiam no desempenho. As redes desempenham um papel crucial no avanço da inovação e da produtividade (Pastore, 2013):

O combate à terceirização é anacrônico, desatualizado e calcado em ideologias superadas que, no fundo, defendem interesses de corporações que buscam dinheiro e poder para seus dirigentes e nenhum progresso para a sociedade. O que mais interessa aos trabalhadores é que todos estejam adequadamente protegidos ao participar da proteção em redes – e não se estão trabalhando nessa ou naquela atividade. Isso não faz a menor diferença uma vez garantidas as suas proteções trabalhistas e previdenciárias.

Outra linha de argumentação em defesa da terceirização conclui que os serviços terceirizados são em geral bastante específicos e prestados por firmas especializadas focadas nestas atividades, o que permite a elas ganhos de eficiência e competitividade. Além disso, destacam os benefícios da terceirização para o trabalhador como a geração do emprego formal em regiões com menos opção de atividade econômica; na avaliação da consultoria LCA Soluções estratégicas em economia, ela contribuiu para a redução da precariedade e informalidade no mercado de trabalho (LCA, 2011).

Os dados disponíveis, entretanto, refutam esses argumentos. Conforme estudos realizados visando traçar o perfil dos trabalhadores terceirizados concluiu-se que o tempo de emprego em setores tipicamente terceirizados corresponde à metade dos setores tipicamente contratantes. A remuneração é em média 27% inferior e a taxa de rotatividade anual chega a 45%, enquanto nos demais é de 22%.

Além disso, os serviços terceirizados, na maior parte das vezes, estão concentrados em setores com pouca ou nenhuma especialização, o que explica a diferença nas remunerações. A jornada do trabalhador contratado pela terceira é também mais extensa, fato esse que reduz o volume de empregos totais de uma dada economia ao estreitar as contratações pelo próprio mercado de trabalho.

Segundo Pochmann, o avanço da terceirização no Brasil se deu já na década de 1990, depois do Plano Real, e encontra-se intimamente associado ao ambiente de semiestagnação da economia, de baixos investimentos e incorporação de novas tecnologias e pela abertura comercial e financeira dos mercados nacionais. Nesse sentido, a terceirização se consolida como estratégia de minimização de custos e define ajustes no padrão de emprego formal. Em síntese, intensifica a exploração e a precarização do trabalho.



Nesse contexto, a taxa de terceirização registrou patamar inédito, passando de cerca de 10% do saldo líquido dos empregos gerados no estado de São Paulo no início da década de 1990 para mais de 90% no começo da década de 2000. Com salário equivalente à metade do recebido pelo trabalhador normal, os terceirizados avançaram sobre os poucos empregos formais gerados, sem que ocorresse redução da taxa total de desemprego - a qual saiu de 8,7%, em 1989, para 19,3%, em 1999, na Região Metropolitana de São Paulo (Pochmann, 2011).

Entretanto, não foi apenas no setor privado que a terceirização se configurou como estratégia de redução dos custos do capital. Para Pochmann (2007) e Krein (2007), a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, peça importante do ajuste fiscal acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), contribuiu enormemente para a expansão da terceirização no setor público.

Além da disseminação da terceirização, aquelas transformações na organização produtiva trouxeram consigo uma miríade de novas modalidades de contratos de trabalho, muitas das quais procuram disfarçar a relação de emprego, praticamente simulando uma relação contratual entre entes iguais. Disseminam-se, assim, as práticas de contratação de falsas cooperativas de trabalho, de empregados como autônomos ou como pessoa jurídica. Essas modalidades de contratação buscam claramente burlar a legislação vigente para diminuir despesas e reduzir a responsabilidade patronal, transferindo para o trabalhador parte dos riscos de mercado e reduzindo os benefícios pecuniários indiretos que a legislação trabalhista lhe garante. De modo semelhante, no caso das contratações em que se mantém o vínculo de emprego formal, tem sido cada vez mais frequente o uso de diferentes tipos de contratos temporários (tanto no setor público como no privado), por empreita, por colheita, por prazo determinado.

De modo geral, percebe-se que essas diversas formas de burla e desvios da legislação trabalhista têm levado a uma diminuição do corpo permanente dos empregados por empresa, intensificando a flexibilidade funcional dos permanentes e a flexibilidade quantitativa dos demais. Ao contrário do que ocorria na típica empresa fordista de décadas atrás, atualmente muitos empregados sequer são capazes de relacionar o local de trabalho com a empresa que lhes paga o salário.

Junto com essa proliferação de contratos atípicos e relações de trabalho disfarçadas, persistem ainda no Brasil elevadas taxas de rotatividade dos trabalhadores contratados por tempo indeterminado. Ao contrário do que

4. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.





costuma propalar a ortodoxia econômica e os segmentos mais conservadores da sociedade brasileira, a ausência de mecanismos institucionais contra a dispensa imotivada e a debilidade da organização dos trabalhadores no local de trabalho garantem grande liberdade aos empregadores na contratação e na dispensa. Nesse processo, os trabalhadores não só perdem com a insegurança e a incerteza, como ficam sujeitos ao eterno recomeço, em ocupações de menor renda, sem condições de aprimoramento e impossibilitados de assimilarem adequadamente o conhecimento técnico e especializado exigidos nos distintos postos de trabalho por que passa.

As empresas alegam que alta rotatividade é reflexo da inadequação dos trabalhadores disponíveis para os postos de trabalho. Porém, não seria o caso de perguntar se esse problema não é justamente uma decorrência da desestruturização de mercado de trabalho nacional, caracterizado por excessiva liberdade de ação do patronato e das baixas remunerações frente a uma estrutura produtiva moderna e sofisticada?

Um traço até certo ponto curioso de nosso mercado de trabalho é que a rotatividade no emprego tem aumentado com a melhora da economia. Com o aquecimento do mercado, surgem novas demandas técnicas, novas ocupações e novas oportunidades, o que acaba induzindo tanto trabalhadores, quanto empregadores a romper o vínculo trabalhista de forma precoce. Esse quadro, por sua vez, torna mais difícil o recrutamento, principalmente porque, como mencionado anteriormente, a oferta de mão de obra tem se reduzido em função das tendências demográficas de nosso país.

No passado, quando a industrialização provocava forte crescimento do PIB e intensa expansão do mercado de trabalho, a elevada rotatividade no emprego renovava constantemente a força de trabalho assalariada. A parcela de empregados jovens continuava muito grande, realimentada pelo rápido crescimento da população que com baixa escolaridade entrava precocemente no mercado de trabalho. Os jovens transitavam assim por empregos sem vínculos estáveis e, com a idade, encontravam crescentes dificuldades de recolocação, com grande probabilidade de serem expulsos do mercado de trabalho. Isso levava a uma alta fração da PEA adulta a buscar sua sobrevivência em trabalhos por conta própria.

Entretanto, a população jovem está diminuindo e o aumento de sua escolaridade tem levado ao adiamento da entrada no mercado de trabalho. Esse processo tem alterado rapidamente a composição da PEA por grupo de idade, ampliando o peso relativo da população adulta no contingente de trabalhadores assalariados, tornando mais difícil, portanto, a adaptação aos novos postos de trabalho.



Esse conjunto de desajustes e inadequações que se manifestam nesse momento de expansão do emprego no Brasil precisa, contudo, ser equacionado a partir de uma ação que reforce a regulação do trabalho e evite que os ajustes cíclicos e conjunturais se façam através da dispensa imotivada do trabalhador. É justamente quando a economia está crescendo e ampliando o mercado de trabalho que se tem espaço para corrigir e coibir práticas deletérias que resultam em precarização das condições de trabalho e elevadas taxas de desemprego, estruturando o trabalho assalariado, com as pessoas se vinculando a determinados postos de trabalho. Não tem cabimento, portanto, algumas propostas, aventadas no debate atual, que recomendam a contenção da atividade econômica como forma de ajustar-se à oferta de trabalho.

Outro problema que decorre da internacionalização da produção e da consequente intensificação da concorrência intercapitalista, diz respeito ao peso dos impostos e dos encargos sociais sobre o custo final da produção. Nesse contexto ganha voz a reivindicação da classe capitalista que clama pela desoneração da folha de salários, para que não se penalize a competitividade da produção nacional e, em última instância, não sejam eliminados postos de trabalho. Trata-se, porém, de um argumento no mínimo precário, visto que essa mesma classe se nega a discutir formas alternativas de financiamento da seguridade social no país. Lamentavelmente, persiste entre as elites políticas e econômicas do Brasil uma grande resistência a outras formas de tributação, notadamente sobre a renda e o patrimônio. Sem elas, não há espaço fiscal que permita abrir mão dos encargos sociais vinculados à folha, e qualquer tentativa nesse sentido traz grandes riscos para a sustentabilidade de nosso Sistema de Proteção Social, que ainda de forma tímida, tenta se estruturar no país.

Outras formas de precarização têm se manifestado nos anos recentes, na esteira da mencionada intensificação da concorrência intercapitalista própria destes tempos de internacionalização, são elas: (1) a intensificação do trabalho, com efeitos deletérios sobre a saúde do trabalhador; (2) a disseminação da prática de remuneração variável, constituindo formas diferenciadas de organização da jornada de trabalho (modulação, turnos, escalas). Estas duas tendências têm provocado uma diversificação das situações de trabalho, legando enormes desafios para a regulação pública. Ela deve, primeiro, identificá-las e caracterizá-las, o para só então incorporá-las ao seu sistema. Ou seja, as tendências de flexibilização exigem da regulação pública do trabalho o constante aperfeiçoamento das normas e das instituições (públicas/estatais e entidades classistas) que produzem e fazem valer o direito do trabalho no Brasil. E, por esses aspectos, hoje, mais do que nunca, importa o fortalecimento da organização dos trabalhadores no local de trabalho.



É preciso notar, contudo, que aquelas mesmas transformações que atingem com grande intensidade os processos de produção nesses tempos de mundialização do capital têm implicado em aumentos expressivos da produtividade do trabalho, reduzindo o tempo de trabalho a ser despendido com a produção de bens e serviços e, conseqüentemente, fazendo cair os seus preços finais – notadamente dos bens manufaturados. Entretanto, se deixados ao sabor dos mercados, os frutos desse avanço das forças produtivas tendem a ser reapropriados pela dinâmica de acumulação capitalista por meio de uma ampla gama de estratégias: intensificação do consumo privado, obsolescência programada, disseminação de bens descartáveis, invenção de novas necessidades e, finalmente, multiplicação das atividades servis.

Mas esse não é um desfecho natural, nem inexorável. Ganhos de produtividade na escala que o mundo assiste atualmente constituem uma oportunidade histórica para melhorar o bem estar geral da população, reduzindo o tempo dedicado ao trabalho, ampliando o tempo livre ou o tempo dedicado a atividades coletivas (produção de bens e serviços públicos). Essa opção, por seu turno, exigirá por um lado uma carga tributária crescente que garanta o financiamento daquelas atividades coletivas e, por outro, resultará em uma pressão menor sobre o meio ambiente, na medida em que diminui o uso de recursos naturais.

A CRISE DE 2008 E O DEBATE SOBRE TRABALHO NO BRASIL

As inequívocas melhoras do mercado de trabalho no Brasil que se estenderam desde 2004 não foram interrompidas pela crise mundial. Com um volume inédito de reservas internacionais e com uma dívida externa pouco significativa, a reação do governo ao impacto inicial da crise foi bastante eficaz. A desvalorização do real, além de melhorar a competitividade dos produtos nacionais, melhorou também as contas públicas ao aumentar o valor em reais das reservas internacionais. Com uma situação fiscal mais confortável, o governo pôde agir para amortecer o impacto da crise; reduziu temporariamente impostos indiretos sobre produtos, manteve a programação dos investimentos públicos, continuou aumentando o salário-mínimo e fortaleceu os bancos públicos para que pudessem compensar a retração dos privados no atendimento da demanda de crédito.

O PIB caiu somente 0,3% em 2009 e aumentou 7,5% em 2010, puxado pela intensa elevação do consumo e do investimento. Entretanto, a intensidade da recuperação e seu impacto sobre o nível de preços levou o novo governo – eleito em 2010 – a agir, já no início de 2011, para refrear o nível de atividade da economia; reduziu-se o volume de investimentos públicos e





foram retirados os estímulos ao consumo. Além disso, com o agravamento da crise das dívidas soberanas na Europa⁵ e a ampliação das incertezas que dela resultaram, o investimento privado que havia se recuperado fortemente em 2010 perdeu muito do seu ímpeto. O crescimento do PIB em 2011 foi de apenas 2,7%, evidenciando o erro da estratégia de desaceleração adotada pelo governo. Em 2012, apesar da tentativa de reanimar a economia com novas medidas de estímulo ao consumo e ao investimento privado, a taxa de crescimento do PIB alcançou apenas 0,9%, afetada fortemente por uma queda de 4% no volume dos investimentos.

Desde então, existe um relativo consenso de que atualmente um crescimento mais forte do PIB brasileiro requer a ampliação da taxa de investimento. O país não pode mais contar com uma evolução favorável dos termos de troca do comércio internacional que favoreceu o desempenho da economia entre 2002 e 2008. Atualmente é preciso aumentar a produtividade da economia para continuar melhorando as condições socioeconômicas da população, e isto requer investimentos em infraestrutura e no fortalecimento da competitividade da produção manufatureira existente no país.

Ademais, a crise mundial prejudicou a atividade econômica nos países desenvolvidos e acirrou em muito a competição internacional pela demanda de produtos manufaturados. Nesse contexto, a sustentação do crescimento do consumo no Brasil, em vez de contribuir para o aumento da atividade interna, tem provocado uma forte elevação da importação de produtos manufaturados. Consequentemente, o *déficit* de comércio exterior com manufaturados, que já tinha sido elevado em 2008, cresceu 2,5 vezes em 2011, se repetiu em 2012, e provavelmente será ainda maior em 2013⁶.

Nos tempos atuais, o comércio internacional de produtos manufaturados ocorre, em grande medida, no âmbito das transações intrafirmas, ou seja, entre unidades produtivas de um mesmo grupo transnacional, com unidades instaladas em diferentes países. Constituem-se assim as chamadas cadeias globais de produção, com a unidade de cada país contribuindo com aquelas etapas da produção para as quais apresenta o menor custo. E o Brasil, diante da persistência do câmbio valorizado, dos altos custos financeiros e da infraestrutura subdimensionada tem sido excluído daquelas cadeias. Mesmo quando

5. Processo que tem início com a deterioração das condições de financiamento da dívida pública da Grécia, em meados de 2010, e que se alastra ao longo de 2011 para outros países europeus: Portugal, Irlanda, Itália e Espanha.

6. Nos 12 meses terminados em agosto de 2013, o *déficit* comercial de produtos manufaturados foi de 105,2 bilhões de dólares, ante um *déficit* de 94 bilhões de dólares em 2012.





se trata de setores menos internacionalizados, as empresas multinacionais instaladas no país têm optado por importar partes e componentes das matrizes ou de outros fornecedores estrangeiros, levando a um aumento da capacidade ociosa e a uma redução nos planos de investimento para ampliação da capacidade de produção no país.

Essa dinâmica da produção e do comércio em escala internacional reflete a estratégia das grandes corporações para enfrentar os efeitos de uma crise mundial que se estende desde 2008 e não dá sinais de recuperação. Dada a sua gravidade e seus impactos deletérios sobre a estrutura produtiva do Brasil, parece necessário não apenas ajustes no câmbio e nos juros, mas também uma ação mais ativa de negociação direta com as empresas transnacionais que realizam investimentos produtivos no Brasil, como pré-condição para o acesso ao crescente mercado doméstico (Sarti e Hiratuka, 2011).

A desaceleração do PIB em 2011 e 2012 demonstrou as dificuldades colocadas para aumentar a taxa de investimento no país no quadro da presente crise mundial. Para enfrentar essa situação, a questão de qual deve ser o papel do Estado para fazer crescer a taxa de investimento tem ganhado destaque no debate interno. Reconhece-se que, por um lado, o governo tomou uma série de medidas para estimular o investimento privado, tais como: a redução da taxa básica de juros e da taxa de juros de longo prazo (TJLP), a desvalorização cambial, a desoneração da folha de pagamentos em setores estratégicos, a redução do preço da eletricidade, a criação de empresas estatais para coordenar os investimentos privados no setor de infraestrutura e logística, entre outros. Por outro lado, esse esforço acaba acirrando a crítica por parte dos setores conservadores e neoliberais, que junto com a grande mídia, fazem a defesa da liberalização da economia e da redução do papel do Estado, para que através das forças da concorrência e da iniciativa privada o país possa melhorar sua participação no comércio internacional.

A despeito desse embate ideológico e da perda de dinamismo da economia brasileira no cenário externo e na produção doméstica, têm-se conseguido manter uma trajetória de avanços no mercado de trabalho, com crescimento do emprego formal e da renda média dos ocupados. Além disso, as políticas de sustentação do consumo promovidas pelo governo, mesmo que não tenham sido suficientes para impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento econômico, parecem ter sido importantes para manter o consumo em níveis relativamente altos, e evitando, com isso, um mergulho mais agudo das taxas de crescimento do PIB. Enquanto no período 2007-2010 o consumo cresceu a 5,5% ao ano, no biênio 2011-2012 variou positivamente a uma taxa média de 3,2%.



Em relação à dinâmica de crescimento do PIB, a comparação entre os períodos 2003-2008 (pré-crise) e 2008-2012 (pós-crise) mostra que a taxa anual desacelerou de uma média de 4,8% ao ano para 2,6%. Entretanto, dadas aquelas condições favoráveis no mercado de trabalho mencionadas anteriormente e também por conta do efeito deflacionista do câmbio valorizado, o poder de compra da renda média do trabalho continuou aumentando. Ou seja, o aumento nominal da renda média do trabalho foi sistematicamente maior do que a inflação. Contribuiu também para isto o desempenho do setor de serviços que, apesar da desaceleração do PIB, registrou seguidos aumentos do volume de emprego.

No que se refere ao comportamento recente das nossas contas externas, registrou-se nos últimos cinco anos um *déficit* crescente no comércio externo de produtos manufaturados que foi coberto pelo *superávit* de *commodities*. Ou seja, a manutenção da taxa de câmbio valorizada, mesmo que não tenha eliminado o saldo positivo na balança comercial, reforçou a posição do país como exportador de *commodities* (de baixo valor adicionado e reduzida capacidade de geração de emprego) e importador de bens manufaturados (de alto valor adicionado e uso intenso de mão de obra qualificada).

Por outro lado, desde 2008 têm-se registrado *déficits* nas transações correntes do país, seguindo uma preocupante trajetória crescente. Desde final de 2012, o *déficit* vem crescendo a uma taxa anualizada que se aproxima de 3% do PIB. Se no início desse processo os fatores que impactavam negativamente a conta corrente eram especialmente as remessas de lucros e dividendos – para cobrir prejuízos das empresas no exterior –, esse *déficit* foi gradativamente sendo gerado pela deterioração do nosso balanço comercial, notadamente neste ano de 2013. Para compensar esse desequilíbrio em nossas transações correntes, temos contado com a entrada líquida de volumosos fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Em 2012 o Brasil foi o terceiro maior receptor de IDE, atrás apenas dos EUA e do conglomerado China/Hong-kong, registrando um total de 65 bilhões de dólares nessa rubrica. Entretanto, esse quadro favorável é também bastante precário, pois enquanto temos problemas estruturais que se expressam nos *déficits* em conta corrente, nossos *superávits* na conta capital são passíveis de reversão, a depender de condições internacionais sobre as quais não temos governabilidade.

Nesse quadro, parece inadiável a recuperação de nossos saldos comerciais positivos, por meio de um forte aumento das exportações, suficientemente elevados pra compensar os *déficits* dos serviços. Porém, a se considerar que os preços das *commodities*, mesmo que não sofram queda significativa no futuro próximo, não aumentarão com o vigor que se observou nos anos 2000,



teremos que recorrer a ajustes na taxa de câmbio até que se alcance o nível em que nossas exportações – especialmente de bens manufaturados – recuperem sua competitividade no mercado externo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência dos países desenvolvidos demonstra a importância da regulação pública do trabalho para a estruturação da sociedade e o bem-estar da população. Essa experiência pôs em relevo não somente os efeitos positivos da regulação pública do trabalho, mas também já indica os efeitos deletérios da perda de eficácia desta regulação. De um lado, a regulação pública do trabalho, junto com a proteção social, estruturou a compra e venda da força de trabalho de modo a contribuir para estabilizar e reforçar a tendência de crescimento da produção e do emprego. De outro lado, mudanças contemporâneas no capitalismo desafiaram a regulação pública do trabalho e a ação coletiva dos trabalhadores. A deterioração das instituições que estavam na base daquela estrutura de regulação fez crescer a instabilidade e contribuiu para a queda nas taxas de crescimento da produção e do emprego. Consequentemente, viu-se aflorar nas economias centrais o retorno do desemprego e o aumento das diferenças socioeconômicas entre os trabalhadores.

A globalização financeira e a internacionalização da produção de bens e serviços estão no cerne das transformações contemporâneas no capitalismo. A organização da produção avançou rumo a uma maior descentralização e flexibilização do trabalho. A hegemonia política que ascendeu com o neoliberalismo não apenas promoveu tais mudanças, como também corroborou para o enfraquecimento do aparato institucional da regulação pública do trabalho. Sob o acirramento da concorrência intercapitalista, os aparelhos de Estado foram reprogramados para reforçar e induzir as mudanças nos mercados de trabalho, ampliando a liberdade de ação da classe patronal, em detrimento dos mecanismos de proteção do trabalhador que vigiam na “época de ouro” do *Welfare State*. A consequência inevitável foi a precarização das relações de emprego e a regressão social.

A maneira como o Brasil entrou na globalização financeira e buscou se adequar à internacionalização da produção afetou negativamente a regulação pública do trabalho. A tentativa de aproveitar a globalização e a liquidez internacional para controlar a inflação comprometeu gravemente o setor exportador do país, enquanto no mercado doméstico a manufatura nacional perdia terreno para as importações. Continuamos assim excluídos dos processos de integração das cadeias internacionais de produção, estreitando o escopo de nosso parque produtivo à dimensão de nossa demanda doméstica.



Tal qual no passado remoto, pré-industrialização, a dinâmica interna da economia brasileira ficou atrelada à dinâmica da economia internacional e o comportamento da produção e do nível de preços passou a flutuar de acordo com o desempenho do comércio e das finanças internacionais. Como na década de 1990 o contexto internacional foi desfavorável, e a economia brasileira passou por graves constrangimentos que se traduziram, por um lado, em intenso aumento do desemprego e, por outro, na ampliação das práticas ilegais de contratação de trabalho.

Nesse quadro, duas posições básicas se confrontaram no campo de debate sobre o mercado de trabalho: (1) a que valoriza os efeitos da abertura da economia, associada ao modelo de “Estado mínimo” e que seria capaz de aumentar a competitividade das empresas nacionais por força da concorrência ampliada; e; (2) a que destaca a importância da ação regulatória e protetiva do setor público para fortalecer a economia nacional diante de um processo de abertura caracterizado pela intensificação das estratégias competitivas entre os grandes blocos de capital.

A primeira posição considera o marco regulatório em função dos estímulos ao comportamento microeconômico de empregadores e empregados, que viria a contribuir para o uso eficiente dos recursos diante do aumento da competição provocado pela abertura. Deste ponto de vista, a flexibilidade do trabalho seria parte de uma estratégia de acomodação capaz de induzir a ganhos de produtividade exigidos como pré-condição para competir em um mercado sujeito à intensa concorrência internacional. A segunda posição, ao contrário, considera fundamental a interferência do poder público para garantir não apenas a regulação pública do trabalho e uma integração produtiva socialmente menos excludente, como também para assegurar a sobrevivência da própria estrutura produtiva doméstica e, em última instância, para defender a soberania econômica do país.

Já a partir da primeira metade dos anos 2000, há uma inversão favorável no cenário internacional e tanto por meio da corrente de comércio, quanto dos fluxos financeiros perceber-se seus efeitos bastante positivos o desempenho da economia brasileira. A despeito da timidez das ações estatais de estímulo ao setor produtivo, o PIB brasileiro foi fortemente impulsionado pela demanda externa e pela elevação dos preços das *commodities*, impulsionando o crescimento de empregos formais, ampliando a renda real do trabalho e elevando a participação da massa de salários na renda nacional. Nesse processo de retomada, abriu-se, então, a possibilidade, bem aproveitada pelas instituições públicas e sociais, para elevar o aumento do valor do salário-mínimo, promover os reajustes das categorias profissionais acima da inflação e a trabalhar para



a implementação de um sistema de proteção social em conformidade com os ditames da Constituição Federal de 1988.

A melhora dos termos de troca do comércio exterior do país, favorecida pelos preços internacionais das *commodities*, desempenhou um papel análogo ao correspondente aumento da produtividade que, embora tenha crescido um pouco em relação à média dos anos 1990, permaneceu em patamar aquém daquele que se entende como necessário para ampliar a competitividade da economia nacional no mercado externo. No auge do crescimento, em 2007 e 2008, a produção industrial chegou a aumentar em ritmo significativo, bem como foi bastante significativo o comportamento da taxa de investimento.

Por seu turno, a crise mundial que atingiu o Brasil no final de 2008 expôs a necessidade de se intensificar as ações de proteção da economia nacional e de buscar, no aumento das taxas de investimento por indução do Estado, uma maneira de ampliar a produtividade da produção doméstica. Noutros termos, a partir daquele momento evidenciava-se a necessária ampliação da participação do Estado na economia como forma de garantir e aprofundar o processo de melhoria das condições produtivas, de trabalho e sociais. No campo das relações de trabalho, contudo, esse compromisso com os avanços produtivos e sociais pressupõe o aperfeiçoamento da regulação pública, de modo a impedir que as mudanças na organização da produção, que continuam a irradiar da economia internacional, levem a uma precarização do trabalho. A retomada do crescimento com maior taxa de investimento e o maior aumento da produtividade é fundamental e deve ampliar a proporção de ocupações mais especializadas e melhor remuneradas. Neste contexto, é importante também melhorar a regulação pública para reduzir a rotatividade, elevar o salário-mínimo e garantir reajustes reais de salários compatíveis com os incrementos de produtividade média do país, evitando, assim, que a ampliação da renda nos estratos de ocupações mais especializadas resultem no aumento da dispersão salarial e conseqüente polarização do mercado de trabalho.

Em suma, o momento que o país atravessa é crucial na definição das possibilidades de desenvolvimento futuro da economia e da sociedade. As posições no debate se localizam entre dois polos: por um lado, têm-se a defesa de uma estruturação do mercado de trabalho que garanta o desenvolvimento de uma sociedade mais equânime e que valorize a qualidade das relações sociais e, por outro, a afirmação dos negócios, que clama pela necessidade de maior flexibilização das relações de trabalho. Esse embate, contudo, não se reduz a um debate acadêmico. Expressa e reflete posições ideológicas que se confrontam na sociedade através da disputa em torno da definição e da extensão das políticas públicas do trabalho e, em última instância, do modelo





de desenvolvimento hegemônico para o país. Não há, portanto, como separar nesta discussão os temas relativos à regulação ou à estruturação do mercado de trabalho das questões centrais que definem a forma de inserção da economia brasileira na atual divisão internacional do trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, L. Mercado de trabajo, flexibilización y nuevas formas de regulación. *Cadernos do Cesit*. Campinas, nº 29, jul. 2000.
- ALVES, J.E.D, Bônus Demográfico e o Crescimento Econômico do Brasil, ABEP/NEPO/UNICAMP, Campinas, SP: Unicamp, 2004. Disponível em: www.abep.nepo.unicamp.br/docs/poppobreza/alves.pdf
- ARAÚJO, A. M.; OLIVEIRA, R. V., El sindicalismo en la era de Lula: entre paradojas y nuevas perspectivas. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2011.
- BARBOSA, Nelson. *Modelo de desenvolvimento brasileiro: oportunidades e desafios*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, nov. 2011.
- BAGLIONI, G. As relações industriais na Europa nos anos 80. In: OLIVEIRA, C. A. et al. (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudanças no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994, p.49-106.
- BALTAR, et al., Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes. In. DEDECCA, C.S.; PRONI, M.W. *Políticas públicas e trabalho*. Campinas: IE/Unicamp, 2008. p.29-52.
- BALTAR et al. Moving towards decent work. Labour in the Lula government: reflections on recent brazilian experience. In: *Global Labour University Working Papers*, v. 9, 2010.
- BALTAR, P. E. A. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BARBOSA, N. e PEREIRA DE SOUZA, J. A. A inflexão de Governo Lula. Política econômica, crescimento e distribuição de renda; in SADER, E. & GARCIA, M. A. (Orgs.) *Brasil entre o passado e o futuro*, 2010, pp. 57-110.
- BARRETO, M. *Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações*. São Paulo: Educ, 2003.
- BELLUZZO, L. G. de M. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*, São Paulo: Unesp, 2004.





REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

- CARNEIRO, R. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: Oportunidades e riscos. *Observatório da Economia Global*, nº 4. Campinas, SP: Unicamp, 2010.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1994.
- CARDOSO JR, J.C. As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho ABET. Salvador, 2007.
- CARDOSO, A. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- DEDECCA, C. Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado. Campinas: Instituto de Economia/ Unicamp, 1999 (Coleção Teses).
- DIEESE. O Balanço das negociações salariais em 2010. *Estudos e Pesquisas* n. 55. São Paulo: Dieese, 2011.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011a.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Os dez anos que mudaram o Brasil*. São Paulo: FPA, 2013
- FILGUEIRAS, V. *Estado direito do trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2008*, 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- GIMENEZ, D.M. *A política de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Annablume, 2003.
- HYMAN, R. Europerização ou erosão das relações laborais? In: ESTANQUE, E. et al. *Mudanças no trabalho e ação sindical: Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização*. São Paulo: Cortez, 2005.
- KREIN, José Dari. *As tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005*. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. 2011. Balanço do governo Lula: avanços e contradições. In.: *Revista ABET*, vol. X, n. 2, jul./dez. 2011 p. 30-54.
- LEAL FILHO, R. de S. *Tendências recentes nos mercados de trabalho: limites das propostas de flexibilização e regulamentação*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.





- MARCELINO, Paula. R. P. *Terceirização e ação sindical. A singularidade da reestruturação do capital no Brasil*. Tese de doutorado. IFCH. Campinas, 2008
- MATTOS, F. *Flexibilização do Trabalho: Sintomas da Crise*. São Paulo: Annablume, 2009. 270 p.
- PAEZ, C. S.; SANTOS, A. L. Diverging paths in development: Brazil and Mexico. In: *Crisis: Causes, prospects and alternatives. International Journal of Labour Research*. 2011, volume 3, issue 1, p. 115-132.
- PASTORE, J. *A flexibilidade do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.
- PASTORE, José. Terceirização e produção em rede. Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 30/07/2013. <www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_344.html>
- POCHMANN, M. *A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2001.
- _____. Sindeepres 15 anos – a superterceirização dos contratos de trabalho. 2007. Disponível em: <www.sindeepres.org.br/v01/index/Pesquisa%20Marcio%20Pochman.pdf>. Acesso em 29 jul. 2007.
- _____. Terceirização: questões a responder. Valor Econômico. 10 de nov. 2011. Terceirização: questões a responder, publicado em Valor Econômico. 10 nov. 2011. Disponível em <www.valor.com.br/opiniao/1090156/terceirizacao-questoes-responder#ixzz2jypqqwb>.
- QUADROS, W. A.; *Evolução recente da estrutura social brasileira*. Texto de Discussão IE/Unicamp, n. 148. 2008.
- SANTOS., A. L. *Trabalho em Pequenos negócios no Brasil*. São Paulo: LTr; Campinas: Cesit/IE, 2013.
- SARTI, F. e HIRATUKA, C.; *Desenvolvimento industrial: oportunidades e desafios futuros*. Texto de Discussão IE/Unicamp, n. 187. 2011.
- TEIXEIRA, Marilane. *Produtividade em tempos de crise. Uma abordagem sobre o desempenho da produtividade na indústria brasileira de transformação: 1985-1995*. Dissertação de Mestrado, PUC. São Paulo, 1999.
- URIATE, O. E. *La flexibilidad*. Montevideo (Uruguay): Fundación de Cultura Universitaria, 2000.





PARTE UM

**JOSÉ RICARDO RAMALHO E
ROBERTO VÉRAS DE OLIVEIRA**

TRABALHO, DESENVOLVIMENTO E TERRITORIALIDADE¹

O debate público sobre a problemática atual do trabalho no Brasil requer que se leve em conta cada vez mais as políticas que, na última década, objetivaram a retomada do desenvolvimento, assim como seus impactos sociais, em escalas local, regional e nacional. Nesse contexto, considerar a dimensão territorial passou a ser essencial para uma discussão sobre as novas tendências das relações de trabalho e dos modos de regulação do mercado de trabalho. Esta perspectiva tem exigido explicações teóricas e pesquisas empíricas mais consistentes acerca de sua manifestação em países com situações permanentes de pobreza e *déficit* de cidadania. Discutir o trabalho, portanto, requer uma ampliação dos horizontes de investigação, uma revisão de conceitos clássicos e uma abertura de novas frentes de reflexão.

Estudos sobre desenvolvimento ganharam centralidade nas Ciências Sociais brasileiras e latino-americanas desde a metade do século XX. Suscitaram diversas interpretações sobre as dinâmicas econômicas e sociais alteradas pela ação do Estado, em uma perspectiva nacional-desenvolvimentista, que se voltaram para a “modernização” com ênfase na industrialização, para projetos de infraestrutura e para a constituição de um sistema de regulação jurídica em face de um mercado de trabalho pouco estruturado e pouco adaptado ao emprego industrial.

Mais recentemente outras situações econômicas tornaram essa discussão mais complexa. Os anos de 1980, por exemplo, tidos como “década perdida” em termos econômicos, se analisados sob o ponto de vista da política revelaram

1. Versão adaptada do artigo RAMALHO, José Ricardo; VÉRAS, Roberto. A atualidade do debate sobre trabalho e desenvolvimento: introdução. *Revista CRH* n. 68, 2013, p. 211-215.





uma maior participação de setores populares e de trabalhadores no debate sobre democracia e na luta por direitos, via que “constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania” (Dagnino, 1994, p. 104).

Por outro lado, na virada dos anos 1990, os impactos sociais da globalização e das políticas neoliberais mudaram esse rumo de maior participação política em todas as sociedades latino-americanas. Observou-se “uma desconcentração do poder do Estado nacional, reorientado por reformas em favor do mercado”. Tal perspectiva aprofundou a ruptura do pacto nacional-desenvolvimentista (entre Estado, elites empresariais e trabalhadores assalariados urbanos) que tinha vigorado até os anos 1970 (Ivo, 2012). Se nos anos 1980, tendo o caso brasileiro como emblema, a questão social foi ressignificada na perspectiva dos direitos de cidadania, na década seguinte o que se viu foi um movimento de “refilantropização da pobreza” (Yazbek, 1995). A dívida social cresceu com o aumento do desemprego, da informalidade e da vulnerabilidade das mulheres e dos jovens trabalhadores, e com o esvaziamento das negociações coletivas e das ações sindicais, fazendo crescer a “precarização” das relações de trabalho (Dieese, 2001).

As dinâmicas socioeconômicas e políticas se alteraram ao longo da década de 2000. Segundo Renato Boschi e Flavio Gaitán (2008), ocorre nesse período “o enfraquecimento da hegemonia neoclássica e uma retomada de trajetórias de intervenção estatal na economia, observando-se uma diversidade de caminhos neodesenvolvimentistas”. O principal desafio dos países latino-americanos passou a ser o de “quebrar um círculo vicioso e reverter as trajetórias prévias sinalizadas pelo subdesenvolvimento, pelo atraso relativo e pela desigualdade na distribuição de renda”².

Na retomada do debate sobre desenvolvimento, a dimensão social tem sido mais enfaticamente reivindicada. Para Kerstenetsky (2011), por exemplo, faz-se necessária uma articulação entre as propostas de desenvolvimento e do Estado do bem-estar social, de modo a compatibilizar crescimento econômico e equidade social. E para Ivo³, a relevância social da agenda de desenvolvimento deve ser considerada para além das políticas de transferência de renda, visto que o enfrentamento das desigualdades sociais não pode prescindir de “políticas vigorosas de proteção e integração social”, as quais “dependem das condições estruturais da distribuição, da qualidade das políticas públicas e da qualidade de inserção dos indivíduos na esfera do trabalho...”.

2. *Idem*, p. 305.

3. *Op. cit.*, p. 206.



No que diz respeito ao trabalho, a retomada de um discurso desenvolvimentista ganha particular relevância por associar as diversas experiências de participação política e institucional dos trabalhadores e dos movimentos sociais nas últimas décadas com o modo como as atuais propostas de desenvolvimento estão lidando com as estratégias empresariais de flexibilização e precarização das relações de trabalho, de desrespeito à legislação trabalhista, e de descaso com o passivo ambiental.

A pesquisa sobre o trabalho em um cenário de globalização e em contextos de países periféricos trouxe desafios de interpretação, tendo em vista substantivas diferenças no perfil do mercado de trabalho e nas estratégias empresariais com relação às condições de emprego e à reestruturação das atividades produtivas. As mudanças originadas nos processos de reestruturação produtiva; a introdução de um padrão flexível na organização dos processos de trabalho, como forma de lidar com as novas tecnologias e ao mesmo tempo estabelecer novos parâmetros para as relações salariais; a capacidade de deslocamento geográfico das empresas e sua estruturação em rede, como forma de obter vantagens comparativas; todos esses elementos aparecem de forma diferenciada na realidade econômica e social dos países da América Latina (Ramalho, 2000).

Na tradição crítica do pensamento sociológico brasileiro e latino-americano, os destacados aspectos da flexibilização foram objeto de questionamento e valorizou-se uma linha de interpretação que mostrava as consequências sociais desse processo, a “precarização” do trabalho e seus efeitos sobre a organização da sociedade. Tal perspectiva, ao mesmo tempo que ressalta a importância de identificar as situações de “precarização social”, demonstra as contradições entre os processos de modernização percebidos como progresso e processos de regressão social cada vez mais visíveis.

A proximidade política da reestruturação das empresas e da expansão das redes globais de produção com os modelos de política econômica de perfil neoliberal teve um impacto imediato nas dinâmicas do trabalho no Brasil. As pesquisas realizadas sobre o período que se inicia nos anos 1990 identificaram efeitos sociais que fragilizaram trabalhadores e desempregados. A flexibilização das empresas através da “terceirização”, por exemplo, reduziu direitos, rebaixou salários e tornou instáveis os empregos. O alto grau de informalização do mercado de trabalho e a presença da exclusão e da pobreza permaneceram como traços marcantes. Esse perfil do trabalho se manteve também nos anos 2000, quando uma maior ênfase no crescimento econômico se consolidou no cenário político. Tal retomada resultou em um maior incremento das políticas sociais, com mudanças relevantes nos indi-



cadres sociais e do trabalho, sem, no entanto, trazer alterações de tipo mais estruturais (Pochmann, 2012).

Toda uma linhagem especialmente delimitada pela noção de “economia solidária” se estabeleceu, enquanto ação coletiva e política pública, reolocando em cena as experiências associativas e solidárias nos campos da produção, comercialização, crédito e trabalho. Não obstante os fortes condicionamentos e limitações a que está submetida, suas potencialidades continuam em aberto, em disputa. Daí a importância do realce de suas tensões e conflitos constitutivos, por exemplo, entre trabalhadores e capitalistas, em torno de empresas falidas; administração e trabalhadores sócios das cooperativas; cooperados e assalariados de cooperativas; sindicatos e cooperativas/empresas autogestionárias; empreendimentos em incubação e instituições incubadoras; homens e mulheres nos espaços da produção, da gestão dos empreendimentos e de direção dos seus fóruns (relações de gênero, trabalho e política); fóruns de empreendimentos solidários e o Estado; assessores das instituições mediadoras, lideranças dos empreendimentos e trabalhadores associados entre vários outros.

Os indicadores econômicos e sociais que, a partir de 2004, passaram a apresentar tendências sistematicamente positivas, podem ser creditados duplamente ao novo dinamismo econômico e às novas condições políticas, nas quais se estabeleceu um determinado patamar de lutas salariais e sindicais. Em balanço recente, Krein *et al* (2011) admitem que, no período Lula, não só devem ser computados “os impactos positivos do aumento progressivo do dinamismo econômico sobre o mercado e as relações de trabalho no Brasil”, mas também “as políticas públicas e as lutas e conquistas do movimento sindical (...) para acrescentar melhorias ao mercado de trabalho brasileiro”. Contudo, especialmente para os segmentos ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), constituída sob relações históricas com o Partido dos Trabalhadores, prevaleceu nesse momento a adoção de uma estratégia ambivalente que reforçou uma situação já presente nos anos 1990: a perda de protagonismo político do sindicalismo no cenário nacional, ao mesmo tempo que se manteve presente e atuante (Véras, 2011).

Entretanto, para além de uma nova “normalidade” na qual se ajustam uma nova dinâmica econômica e forças sociais e políticas reposicionadas e recompostas, também vêm sendo produzidas situações “inesperadas”, dotadas de potencial de deslocamento, que enquanto “crises” se constituem em momentos privilegiados para a reflexão. Um exemplo disso foi o ciclo de revoltas e paralisações que atingiram os canteiros de obras dos principais projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2011 e





2012. Em levantamento feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)⁴, estimou-se em 170 mil o número de trabalhadores paralisados até o começo de abril do mesmo ano nessas grandes obras, como por exemplo a Usina Termelétrica de Pecém, em Fortaleza (cerca de 6 mil trabalhadores), onde também houve depredações; a Refinaria Abreu e Lima (20 mil trabalhadores) e a Petroquímica Suape (14 mil trabalhadores); a Usina de São Domingos, em Mato Grosso do Sul (cerca de 3 mil trabalhadores), onde também ocorreram depredações; além de estados de mobilização nas obras de construção da Ferrovia Transnordestina e de Transposição do Rio São Francisco, ambas no Ceará. Ainda no mês de março ocorreu uma greve geral dos trabalhadores da construção civil da Bahia.

A eclosão das revoltas e paralisações dos trabalhadores da construção civil nas obras do PAC realçou outros aspectos, trouxe outros discursos, produziu deslocamentos nas dinâmicas das relações de trabalho, com repercussões econômicas, políticas, institucionais. A contundência dos acontecimentos, seja pela condição social vivida pelos *peões*, seja pela forma de luta que deles brotou, produziu inesperados (re)posicionamentos nos arranjos que conformavam as dinâmicas sociais antes estabelecidas em torno desses projetos. Nesse desarranjo-rearranjo de forças, os sentidos em disputa se mostram mais flagrantes à observação. Entrando em cena, os *peões* das obras do PAC, e as problemáticas do trabalho que os envolvem, se tornaram visíveis para a sociedade (que de tais realidades recebem raras e fragmentadas notícias), para o governo (por demais preocupado com as obras em si e com os seus cronogramas de execução) e para os empresários (atentos como tais, sobretudo aos lucros que podem extrair desses empreendimentos). Mas também se tornaram visíveis e presentes para a própria dinâmica sindical.

Para melhor entender as consequências sociais dos processos políticos e socioeconômicos que se estabeleceram no Brasil nas últimas décadas, muitos estudos têm aprofundado o foco na configuração dos “territórios produtivos”. O novo contexto de desenvolvimento tem exigido uma necessária ligação da temática do trabalho com os contextos específicos dos “territórios produtivos”, as estratégias de investimento das cadeias produtivas e as políticas de desenvolvimento local e regional. É o que, por exemplo, se traduz quando Ramalho e Fortes se detêm sobre as experiências de desenvolvimento da Baixada e Sul fluminense, sob a perspectiva de “pensar as regiões como espaços sociais

4. “Mais de 170 mil operários da construção civil cruzaram os braços em março, aponta Dieese”. UOL Notícias, 4 de abr. 2011. 4 de abr. 2011. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/04/04/mais-de-170-mil-trabalhadores-da-construcao-civil-cruzaram-os-bracos-em-marco-aponta-dieese.htm>>.



e históricos, com organizações políticas e identidades próprias, buscando nas particularidades regionais elementos que possam influenciar na construção de novos projetos de desenvolvimento e seus impactos sociais e econômicos” (Ramalho; Fortes, 2012).

A abordagem desses espaços regionais se faz, com foco nas questões do trabalho, sob a referência dos seus nexos com os modelos de desenvolvimento implementados no país ao longo do século XX e na passagem para o século 21: “se, na era nacional-desenvolvimentista, o trabalho assumiu um papel central na constituição de identidades coletivas e formas de participação política, como repensar a articulação entre esses elementos quando se retoma o debate sobre o desenvolvimento em um novo contexto?”⁵.

O debate sobre a centralidade do trabalho na sociedade contemporânea requer uma reflexão mais aprofundada sobre os diferentes desdobramentos que envolvem os processos de desenvolvimento econômico, com ênfase na necessidade da participação da sociedade e dos trabalhadores na sua formulação e na distribuição dos seus resultados.

Por tudo isso se justifica um olhar direcionado para as implicações recíprocas entre a nova agenda de desenvolvimento e as novas dinâmicas do trabalho. De um lado, há a necessidade de se investigar as consequências das novas políticas de desenvolvimento para as relações de trabalho; em que medida e de que modo as pressões mundiais pela flexibilização e precarização das relações de trabalho se aplicam ao Brasil e a outros países da América Latina? De outro, até que ponto os movimentos sociais, o sindicalismo e outras formas de ação coletiva, referidas ao mundo do trabalho e às questões sociais e ambientais, vêm conseguindo influenciar os padrões de desenvolvimento que se estabelecem?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, Salvador, mai./ago., 2008.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.), *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001.

5. Idem, p. 10.





- IVO, Anete. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. *Caderno CRH*, vol. 25, n 65, Salvador, mai./ago., 2012.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Welfare state e desenvolvimento. *Dados*, vol. 54, n. 1, Rio de Janeiro, 2011.
- KREIN, Dari *et al.* Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. *Revista da Abet*, v. 11, n. 2, jul-dez, 2011.
- OLIVEIRA, R. V. de. *Sindicalismo e Democracia no Brasil* – do novo sindicalismo ao sindicato cidadão. São Paulo: Annablume, 2011.
- POCHMANN, Márcio. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- RAMALHO, J. R.; FORTES, A. (Orgs.). *Desenvolvimento, trabalho e cidadania: Baixada e Sul Fluminense*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2012.
- RAMALHO, José Ricardo. Trabalho e Sindicato: Posições em Debate na Sociologia Hoje. *Dados*, v. 43, n. 3, Rio de Janeiro, 2000.
- YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. *In: Cadernos ABONG*, n. 11, 1995.







PARTE UM

MÁRCIO TÚLIO VIANNA

AS NOVAS FORMAS DE CONTRATAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO CAPITAL E SEUS IMPACTOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES

Tanto ontem como hoje, o Direito e a Justiça do Trabalho ora refutam, ora refletem e mimetizam o que se passa no cotidiano das relações de emprego e (por extensão) nos modos de organização capitalista.

Vejam os alguns exemplos do passado recente para, em seguida, examinarmos o que se passa em nossos dias e pensarmos um pouco o futuro.

Em termos de *reação* ou *resposta* à dinâmica do sistema, tivemos, em certa medida, a própria evolução do Direito do Trabalho, pelo menos até os “anos de ouro” (Hobsbawm, 1995) do capitalismo. Partindo do diagnóstico de que “entre o fraco e o forte, entre o rico e o pobre, é a liberdade que escraviza, é a lei que liberta” (Lacordaire, 1884), o Estado moderno adotou a terapêutica de criar (seja diretamente, pela lei, ou indiretamente, ao autorizar a convenção coletiva) “superioridade jurídica para fazer face à inferioridade econômica” (Folch, 1955). E isso de forma constante e crescente.

Naturalmente, ao opor limites à acumulação, o Direito do Trabalho também ajudou a legitimar – e assim a reforçar – o próprio sistema capitalista. Afinal, “ele carrega em todas as épocas o aprendizado dos dominadores e, ao mesmo tempo, os germens de resistência dos dominados” (Genro, 1995).

No entanto, sua face conservadora não ofusca o seu rosto rebelde. Em certa medida, trata-se mesmo de um “direito operário”, como antes o chamavam, e isso não só por ter sido forjado pela classe pobre, ou por se dirigir basicamente ao pessoal da fábrica, como também por opor-se a outra classe (La Cueva, 1984) e até mesmo por ser mais simples, rente à vida, de pés no chão. Por tudo isso, comparado ao Direito comum, é também um *Direito às avessas*, e nesse sentido mais revolucionário que conformista.



Por outro lado, como exemplo de *reflexo* ou *mimetização* da vida pelo Direito, podemos lembrar o próprio modo de ser do sistema capitalista, sobretudo naquela fase. O que se via então, como sabemos, era uma fábrica rígida, planejada, previsível e homogênea, que fragmentava e ao mesmo tempo *reunia* trabalhadores visivelmente subordinados.

Para essa fábrica, foi-se forjando um Direito também assim, imperativo, coerente, “inconcluso e progressista” (La Cueva, 1984), que recortava e ao mesmo tempo homogeneizava as regras de proteção.

Tal como a fábrica trajava os trabalhadores com seus uniformes, o Direito os vestia com um contrato quase único que abria pouco espaço a dúvidas ou objeções – mesmo porque aquele era também um tempo de mais certezas e (por consequência) de mais projetos e utopias.

Diante disso, o contrato de trabalho, enquanto acordo individual de vontades, perdia crescentemente espaço e valor: era a lei ou a convenção coletiva que ditava como as relações deveriam ser. Atendidos os pressupostos legais, a qualificação de *empregado* e de *empregador* desabava infalivelmente sobre os sujeitos, seguida de um pesado corpo de regras, à maneira do raio que precede a tempestade.

E visto que a grande fábrica potencializava a contradição inerente ao sistema – *ter de reunir para produzir, sem poder evitar os efeitos dessa reunião* – foi preciso um pacto provisório para que as máquinas não parassem para sempre. E desse modo, pouco a pouco, cada trabalhador se viu transformado em empregado – disciplinado, sem perder de todo sua face rebelde – e cada empregado em consumidor.

Essa *mágica* exigia, antes de tudo, que o trabalhador entrasse para o mundo da proteção, viabilizando assim o consumo e movimentando o sistema; e por isso tanto a doutrina (Vilhena; Jacobi) como os tribunais foram abrindo as portas do Direito. Para isso, alargaram progressivamente a ideia de subordinação, de forma a identificá-la – já na década de 1960 ou 1970 – com a simples inserção da atividade do prestador na atividade da empresa.

Em consequência, pessoas que antes passavam *por fora* da relação de emprego – de cabeleireiros ou trabalhadores a domicílio a diretores ou sócios de empresas – foram atraídos para a sua órbita. Ainda que indiretamente, aumentava-se o leque dos *sujeitos* da proteção.

Fenômeno análogo passou a acontecer com a moeda de troca da subordinação, ou seja, o salário. Parcelas que antes vagavam pelo Direito Civil – como a participação nos lucros, as gratificações e os *fringe benefits* – começaram a ser puxadas para dentro do Direito do Trabalho. E assim, também de forma indireta, ampliou-se o campo do *objeto* da proteção.



Essa dupla tendência – que perto do fim do período se tornou bem visível entre nós – também afetou, em certo sentido, a própria competência da Justiça do Trabalho. O juiz passou a considerar pessoas e parcelas que antes navegavam em outros mares, tornando-se – nesse sentido – *mais juiz*.

Ao mesmo tempo, porém, talvez fosse ele ainda um juiz mais enquadrado e previsível, personagem de um mundo ainda bastante rígido e conformador; um mundo de menos dúvidas que certezas, e que tentava, quase desesperadamente, ordenar o caos e reduzir a multiplicidade. Talvez por isso, até mesmo quando quis destacar seus espaços de criatividade Couture o enfiou numa prisão:

O juiz é um homem que se move dentro do direito como o prisioneiro dentro de seu cárcere. Tem liberdade para mover-se e nisso atua sua vontade; o direito, entretanto, lhe fixa limites muito estreitos, que não podem ser ultrapassados. O importante, o grave, o verdadeiramente transcendental do direito não está no cárcere, isto é, nos limites, mas no próprio homem¹.

Como as hierarquias ainda eram fortes e serviam a um projeto, as regras se bastavam por si mesmas. Embora a teoria dos princípios tivesse sido consolidada naquele tempo, o intérprete nem precisava lhe pedir auxílio – tão impregnadas estavam as regras (e ele próprio) daquela ideia de proteção, vista como importante pela própria política socioeconômica dos governos ocidentais.

Assim, por exemplo, ninguém sequer discutia se o Direito do Trabalho deveria continuar existindo, ou se a *marchandage* deveria continuar proibida, ou se os casos de fronteira deveriam continuar absorvidos pela relação de emprego. A jurisprudência oscilava menos, e os velhos livros de doutrina só precisavam ser atualizados em questões pequenas e pontuais.

A estabilidade jurídica no emprego era outro exemplo dessas interações: ela expressava não só a realidade da fábrica, mas a do próprio Direito e em certa medida o que se passava nas outras esferas da vida – a escola, a família, o sindicato e até as relações amorosas – que tendiam a ser, ou pelo menos tentavam ser, mais perenes e ordenadas.

Essa mesma estabilidade (ou a “indenização por antiguidade”, no caso do trabalhador ainda instável) fortalecia o direito de resistência. Pelo menos de forma bem maior do que hoje, o credor empregado podia a qualquer hora se queixar do devedor patrão, mesmo *diretamente*, sem a mediação da Justiça, assim como nós fazemos quando alguém nos serve um café frio ou simples-

1. COUTURE, Eduardo. *Introdução ao Estudo do Processo Civil*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951, p. 87.



mente demora a nos servir. Assim, a estabilidade era o suporte invisível das *outras regras* de proteção, pelo menos no plano da efetividade.

Além disso, a estabilidade era a premissa de institutos jurídicos que tocavam o plano do processo, mesmo sem se inserir propriamente dentro dele – como a conciliação e a prescrição. Como podia, com menos riscos, ajuizar a ação *no curso* do contrato de trabalho, o empregado entrava na sala de audiências em situação menos vulnerável, já que mantinha sua fonte de sobrevivência. Assim, além de evitar que a prescrição consumisse os seus direitos, ele não se encontrava virtualmente obrigado a aceitar qualquer acordo, renunciando a direitos que a lei dizia irrenunciáveis.

Já agora, como sabemos, o mundo vive um momento bem diferente. Embora haja também contratendências, e nem sempre as coisas se encaixem nos modelos propostos, talvez se possa dizer que há mais dúvidas que certezas, e com isso menos projetos e utopias – o que por si só já conspira contra as hierarquias, as regras, e sobretudo contra o modelo do código estável e coerente. Mas essas coisas também entram em crise porque estamos muito mais sedentos de igualdade e liberdade, como se fôssemos todos – e de certo modo somos mesmo – filhos da juventude rebelde dos anos 1950 ou 1960.

O próprio juiz quer ser – ou já se sente – mais livre para voar, mesmo porque é mais pragmático que idealista, menos seguro de suas convicções que disposto a não ter sequer convicções firmes – seja para o bem como para o mal. Valorizam-se, então, os princípios, e com eles a Constituição, que é o seu lugar; em outras palavras, os limites do cárcere se ampliam, e não há dúvida de que isso tem permitido ao juiz neutralizar, com sucesso, várias investidas precarizantes do legislador.

E como os novos modos de gerir a força de trabalho transitam cada vez mais intensamente pela subjetividade do trabalhador – seja para multiplicá-lo enquanto fator de produção (na chamada “administração por estresse”), seja para diminuí-lo ou mesmo negá-lo enquanto pessoa (nas várias formas de assédio) – a jurisprudência tem avançado, positivamente, nessa área, em compasso com o discurso dos “direitos humanos” e em descompasso com as tensões pró-flexibilização.

Essa dualidade talvez possa ser explicada pelo fato de que as questões ligadas à privacidade, à autonomia, às discriminações e outras do gênero não ofendem – antes reforçam – a teoria neoliberal, na medida em que reafirmam o “eu” de cada um e não implicam (ao menos diretamente) distribuição de renda. São, no fundo, *direitos civis*, e não propriamente *trabalhistas*, e por isso estão em alta. Nesse plano, não se pode sequer falar em flexibilização, mas em endurecimento; são afirmações tão *politicamente corretas* que nem o mais con-





servador dos juízes se atreveria a negá-las, ao contrário do que acontece quando se trata de direitos *substancialmente* trabalhistas, que tocam a apreensão de mais-valia – como, por exemplo, as normas sobre salários. Essa atmosfera favorável aos chamados “direitos de primeira geração”, em detrimento dos de “segunda”, potencializa as liberdades do juiz no campo dos princípios.

Por outro lado, na esfera dos direitos trabalhistas *em sentido próprio*, pode-se notar outro tipo de dualidade. As mesmas razões que permitem a um juiz usar os princípios para neutralizar os avanços precarizantes² também viabilizam uma leitura a tal ponto relativizada que pode até se inverter. É o que se dá, por exemplo, com o argumento de que o melhor modo de proteger o empregado é proteger a fonte do emprego – ou seja, a empresa – o que implica, paradoxalmente, desproteger o empregado.

Assim, as oscilações da jurisprudência aumentam, e só não são maiores, e eventualmente mais prejudiciais ao trabalhador, porque a situação política do Brasil tem permitido – desde a última década – uma renovação positiva no Tribunal Superior do Trabalho (TST). Ainda assim, usando ou abusando dessas novas liberdades ou permissividades, parte da doutrina passa a questionar a própria existência da ideia de proteção (Romita, 2011) ou até mesmo a necessidade de um Direito e de uma Justiça especializados, diferentes do Direito ou da Justiça comum.

A mesma ênfase na liberdade e na igualdade, aliada à instabilidade no emprego potencializam a ideia de contrato enquanto efetivo acordo de vontades, diminuindo o peso da lei. Assim, multiplicam-se não só as relações jurídicas que rejeitam formalmente o vínculo empregatício – como o estágio, o trabalho voluntário, a residência médica – como também as hipóteses de fraude – a exemplo das cooperativas de mão de obra ou dos casos de “pejotização”³. A própria relação formal de emprego vai se enchendo de informalidades, às vezes através da própria convenção coletiva, às vezes mesmo fora da lei. Nesse ponto, é como se a lógica dos novos e diferentes contratos – que tantas vezes imitam e falseiam a autonomia – se infiltrasse também nos contratos antigos, ou típicos.

A revalorização do contrato também entra em sintonia com vários outros fatores, como, por exemplo, a hipertrofia do presente (Ferrarese, 2008), a tônica em tudo que é novo, o processo cada vez mais agudo de subjetivação e a cor-

2. A propósito desse novo (e possível) modelo de juiz, cf. o belo livro de TEODORO, Maria Cecília Máximo. *O juiz ativo e os direitos trabalhistas*, São Paulo: LTr, 2011.

3. Pejotização é o nome que se tem dado à prática de algumas empresas que virtualmente obrigam seus empregados a se constituir como se fossem pessoas jurídicas, a fim de tentar escapar das normas da CLT.





respondente aspiração de “empoderamento” – que também pode ter mil e uma utilidades, para o bem e para o mal. Tudo isso o legitima e o fortalece – afetando o julgamento do juiz, a fiscalização do Ministério do Trabalho e os inquéritos civis do Ministério Público, além da própria ação sindical.

No caso do juiz, o velho princípio da primazia da realidade, que o ensinava a privilegiar o conteúdo sobre o rótulo, pode dar lugar à conclusão pragmática de que a “realidade” da vida reclama vista grossa sobre certas situações – pois de outro modo poderia haver uma crise de empregos. De mais a mais – argumenta-se – trabalhador não é menor de idade ou deficiente mental; se ele próprio diz que não é empregado, o que se pode dizer?

Nos livros que o juiz estuda, já não há apenas uma corrente, linear, que advoga uma objetivação crescente do conceito de trabalho subordinado. Há basicamente duas posições, uma das quais transita nessa direção, procurando até aperfeiçoar a ideia (Delgado, Souto Maior, Porto, Melhado etc.), enquanto outra (Romita, Pastore, Prado etc.), valendo-se da experiência precarizante italiana, advoga a existência de uma “parassubordinação”, espécie de limbo ou purgatório entre o inferno e o paraíso, que abrigaria os velhos e os novos casos de fronteira.

Mas independentemente dos livros, e pelo que se ouve dizer (não há estatísticas a respeito), certo número de juízes – ainda em minoria – vem descartando para fora da relação de emprego não só trabalhadores enquadrados em novas tipologias como aqueles que no passado recente estariam dentro dela.

Esse modo de pensar é facilitado pelo aparecimento crescente de formas menos diretas ou mais dissimuladas de subordinação que tentam, assim, contornar ou neutralizar os sentimentos gerais de repulsa aos comandos e hierarquias (Boltansky; Chiapello, 1999). Desse modo, também nesse setor, observa-se, senão uma nova tendência, no mínimo uma tensão na tendência antiga – sinal, talvez, de uma nova “luta pelo Direito” (Ihering, 1930).

Naturalmente, para concluir que tal ou qual trabalhador *de fronteira* não é empregado, o juiz pode ser tentado a reduzir o próprio conceito de subordinação, fechando a porta que antes se abria. Desse modo, em sua prática diária, ser empregado volta a ser (como era antes dos “anos gloriosos”) receber ordens diretas e visíveis.

Ao mesmo tempo, curiosamente, reduz-se também o conceito de salário. Parcelas que tinham sido atraídas pelo Direito do Trabalho agora escapam de sua órbita – tanto através da lei como na prática judicial e até nas negociações coletivas, como, por exemplo, a participação nos lucros e várias formas de salário utilidade⁴.

4. Salário utilidade é a parte do salário paga em bens de valor econômico, mas diferentes do dinheiro.





É verdade que se pode enxergar nessa última tendência algum traço positivo (Delgado, 2012). Mas o fato é que, pouco a pouco, fecha-se também essa segunda porta, rompendo-se com a antiga coerência protecionista. Assim, tal como acontece com o *sujeito*, diminui-se o *objeto* da proteção.

Por outro lado, e voltando à questão de linhas atrás, o próprio “contrato social” que justificaria a organização da sociedade política (Rousseau) parece estar deixando o plano ideal, ou de ficção, para ser sentido *realmente* como um contrato, tanto por tanto. Mesmo na esfera pública, o cidadão reage como se estivesse num restaurante, consumindo aquilo que o seu dinheiro pagou; não é à toa que se fala, abertamente, em *consumidor da Justiça*. Assim, as cobranças são mais fortes e pessoais, mesmo quando realizadas de forma difusa ou grupal, como se pôde ver nas últimas manifestações de rua. E as respostas têm de vir (tal como vêm os protestos) de forma rápida, visível, impaciente, impactante.

Acresce que, como dizíamos, não apenas as regras, mas também as instituições se afundam na crise. E não só – ou não tanto – por estarem eventualmente mal geridas, mas pelo simples fato de serem o que são: lugares de comandos, hierarquias, permanências, rigidez. No caso da Justiça, que é o *lugar do juiz* – ou seja, do homem que diz sobre o bem e o mal – a presença do poder se faz ainda mais forte e visível, gerando na mesma medida repulsas, exigências, desconfiças.

E a situação piora no caso da Justiça do Trabalho, embora seja ela a mais simples e eficiente das Justiças. É que aí entra em cena, como elemento adicional, o seu próprio objeto, sua matéria-prima: o trabalho humano por conta alheia. Pelo menos no caso da massa de trabalhadores, trata-se de mercadoria cada vez mais aviltada e depreciada, como se observa pela multiplicação de fraudes, assédios, terceirizações e (no limite) das novas formas de escravidão. De resto, num tempo em que se celebra a autonomia, a própria subordinação, por si mesma, passa a ser vista com outros olhos. Ora, depreciando-se o sujeito, deprecia-se *por tabela* o objeto do Direito.

Some-se a isso o volume das demandas que cresce, de um lado, na medida em que se reduz (em aparente paradoxo) o acesso real à Justiça; e de outro, pela diversificação dos contratos e formas de trabalho, trazendo novos elementos de discussões e dúvidas (reais ou falsas), e incrementando a lista de direitos pleiteados (que com frequência esgotam o alfabeto nas petições).

Por outro lado, como não é segredo para ninguém, vivemos uma obsessão pelo tempo, que se reflete – potencializando-se – nos meios de transporte e comunicação, em várias dimensões da arte (como nos filmes ou na música), na duração menor (concreta ou subjetiva) dos objetos e até mesmo nos velhos e perenes museus, hoje exibindo mostras temporárias. E essa obsessão se liga





à busca do recorde, da performance, do *show* – por sua vez conectada à valorização da aparência sobre a essência, igualmente observada pelos estudiosos (Harvey, Lyotard, Bauman etc.).

Por tudo isso, a Justiça se vê pressionada a dar respostas rápidas, visíveis, *aparentes*, e ao mesmo tempo pragmáticas, muitas vezes formais, desconectadas do antigo projeto representado pelo próprio Direito do Trabalho. E como vivemos o tempo dos números, recordes e *shows*, a solução passa pelos índices de produtividade, muitas vezes em prejuízo da qualidade da instrução processual (dificultando a produção da prova oral, que serve sobretudo ao empregado) e afetando assim a qualidade das sentenças. As corregedorias ou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pressionam o juiz, que se defende como pode – ou *quando* pode, já que com frequência paga seu lugar no *ranking* com o preço de seu estresse.

A própria duração menor dos contratos – facilitada, como sabemos, pelo FGTS, e também legitimada por aquela “hipertrofia do presente” – parece exigir uma resposta também mais rápida, seja ela qual for; e como o trabalhador passa a ter indenizações menores – ou seja, menos provisões – a flexibilização do Direito através dos acordos tende a aumentar.

Embora a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) venha se pautando, na última década, por uma posição de defesa da classe trabalhadora, os juízes das instâncias inferiores, em especial (e paradoxalmente) os de primeiro grau já se dividem: de um lado, os que foram atraídos para a carreira não só pelas vantagens pessoais, mas para atender ao ideal de uma sociedade mais justa; de outro, os que não encontram outros modos de resistir às pressões pelo tempo ou se deixam levar, acriticamente, pelos encantos da ideologia ou pela ideia (sedutora, mas às vezes tão ilusória) dos *empoderamentos*.

Mas há também – felizmente, ainda em pequeno número – os que priorizam acima de tudo a *qualidade de vida*, hoje tão sintonizada com o nosso mundo hedonista; e com isso terceirizam a forma e o conteúdo de suas sentenças, encurtam artificialmente as instruções processuais ou negam o vínculo empregatício em situações de fronteira, a fim de facilitar e abreviar o seu trabalho (já que assim não terão de analisar o enorme elenco de pedidos específicos).

Naturalmente, essas divisões são relativas e redutoras; e os juízes do último grupo, como dizíamos, não expressam a realidade da Justiça do Trabalho como um todo. Mas o que importa é notar a emersão de formas diferentes e mesmo paradoxais de comportamento, num ambiente antes pautado por uma linha bem definida.

Mesmo no plano da *prática processual*, os comportamentos parecem hoje bem mais destoantes entre si. Por se ver (e se querer) mais livre, o juiz pode ino-



var com mais facilidade por entre os claros do rito; e o faz com frequência *para o bem*, assumindo uma postura proativa, criadora, tentando dar mais efetividade à prestação jurisdicional – como é o caso (só para citar um exemplo paradigmático) do magistrado e professor Souto Maior, de São Paulo. Mas há também, como dizíamos, os que usam esse acréscimo de liberdade para o seu próprio bem estar.

Vejamos agora, brevemente, como a valorização do contrato, do pragmatismo, da pedagogia da flexibilidade – seja para o bem ou para o mal.

No caso do Ministério do Trabalho e Emprego, a orientação passa a ser de aconselhar ou avisar (de certo modo, negociando) antes de multar o infrator; e não obstante tenha o seu lado pedagógico e positivo, essa mesma prática pode ensinar à empresa que é melhor esperar pela eventual e improvável presença do fiscal do que cumprir simplesmente a lei.

No caso do Ministério Público do Trabalho, os termos de ajuste de conduta, embora não negociem a essência da lei, às vezes transigem sobre prazos e condições de cumprimento; e conquanto venham produzindo inegável e importante efeito positivo, seu próprio sucesso parece mostrar, mais uma vez, que a lei precisa passar de algum modo pelo crivo das partes (ou seja, da negociação) para que alcance efetividade.

No caso dos sindicatos, a mesma celebração do contrato – como vimos, causa e efeito de tantos fatores – legitima fortemente a negociação coletiva, mas não tanto em função do que ela pode produzir para a coletividade, e sim pelo simples fato de ser uma negociação, seja qual for o seu conteúdo.

Os velhos livros nos ensinavam que a força do coletivo corrige a fragilidade individual – o que de fato era verdade, especialmente nos países de primeiro mundo. Hoje, porém – em que pese o poderio econômico das grandes centrais – já não se pode crer nesse mito. Com os novos modos de produzir, e sobretudo com as duas formas básicas (externa e interna) de terceirizar, o capital vai superando, pouco a pouco, aquela contradição a que nos referíamos: a de ter de reunir para produzir, sem conseguir evitar os efeitos dessa reunião física e psíquica. Hoje, como sabemos, ora é a empresa que se fragmenta em termos objetivos, ora é a classe trabalhadora que se divide, subjetivamente. Em outras palavras, já é possível *produzir sem reunir* (terceirização externa, como na indústria de automóveis), e até mesmo *reunir sem unir* (terceirização interna, como nos serviços de conservação e asseio). E ambos os fenômenos enfraquecem a tal ponto o sindicato que – à maneira dos escorpiões, diante do fogo – ele se volta contra si mesmo, sem perceber que desse modo pode preservar apenas a casca, perdendo a carne e a vida.

Por fim, a emersão dos novos e variados tipos contratuais – do *personal trainer* ao piloto de pesca, ou do cuidador de idosos ao teletrabalhador –



facilita a conclusão de que a CLT está envelhecida, o que significa também que o seu modelo (imperativo) *passou de moda*. Assim, não só as partes individuais (à revelia da lei), ou a convenção coletiva (às vezes sob a complacência dos juízes) transformam, na prática corrente, normas de ordem pública em regras disponíveis, como o próprio legislador passa a fazê-lo formalmente, externalizando (sobretudo para o sindicato) o peso político da flexibilização. Também nesse ponto é fácil notar a conexão com a valorização do contrato ou da autonomia da vontade, em contraponto à *dura lex, sed lex*, que impõe *antipaticamente* o seu poder.

A diferença entre os dois modelos de mundo – de um lado, o contrato padrão, a Justiça politizada, a regra forte, as instituições prestigiadas, a convicção num projeto; e de outro, a diversidade contratual, uma Justiça pragmática, a regra fluida, a crise do projeto – talvez possa ser visualizada, metaforicamente, se compararmos a greve tradicional com os novos movimentos de rua: ontem, as palavras de ordem, os líderes, a organização, as bandeiras (ideais e concretas); hoje, não obstante a permanência de personagens que ainda lembram aquele tempo, a tendência é o imprevisto, a reivindicação pessoal, a denúncia pontual, o repúdio às bandeiras.

De certo modo, essa confusão ou mistura é também a que parece estar se introduzindo no interior da Justiça do Trabalho e até mesmo no interior de cada juiz. Com a liberação progressiva da multiplicidade, tudo agora parece ser possível, o que nos oferece não apenas terríveis riscos, mas inéditas oportunidades.

Diante desse quadro, quais seriam os desafios?

Naturalmente, tratando-se do Direito do Trabalho, os desafios – velhos ou novos – passam sempre pelo sindicato. Ele é ao mesmo tempo o motor e o combustível desse ramo jurídico, que de certo modo já nasce com um problema ou com uma dor – pois combate e perpetua as desigualdades do sistema.

Ora, em vez de entregar as armas ou de apenas resistir na trincheira, trata-se de capturar as armas do adversário, retomar os palmos de terra perdidos e tentar avançar ainda mais – não só no que diz respeito ao *objeto*, mas talvez até aos *sujeitos* da proteção. E para isso será preciso considerar os elementos desse novo mundo, selecionando os que podem nos servir⁵.

Há poucos meses, aliás, as ruas já nos ensinavam isso. Se os seus múltiplos personagens – mesmo os mais alienados – tinham coisas em comum, uma dessas coisas, por exemplo, era a necessidade de falar, de ser ouvido, de criar – o que pode nos sugerir um sindicato mais horizontal, cambiante e participativo.

5. A propósito da utilização pelo movimento sindical de racionalidades do sistema veja-se o ótimo trabalho de Maroni, Amnés. *A estratégia da recusa*. Campinas: Unicamp, 1998.





Em outras palavras, é preciso levar em conta, na medida do possível, não só os fatores econômicos ou políticos que tensionam o Direito e suas instituições, mas toda a complexidade que nos envolve e afeta o mundo do trabalho; e, com essa nova matéria- prima – selecionada e adaptada – não só recompôr em outras bases o que foi desfeito, mas pôr em cena o que ainda não existe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernità líquida*. Roma: Laterza, 2008.
- _____. *O Mal-estar da pós modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- COUTURE, Eduardo. *Introdução ao estudo do Processo Civil*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951.
- DELGADO, Mauricio G. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2012.
- FERRARESE, Maria Rosaria. *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*. Bologna: Il Mulino, 2008.
- FOLCH, Gallart. *Derecho español del Trabajo*. Madrid: Labor, 1955.
- GENRO, Tarso. *Direito individual do Trabalho*. São. Paulo: LTr, 1995.
- HARVEY, David. *La crisi della modernità: alle origini dei mutamenti culturali*. Milano: Il Saggiatore, 1997.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XXI*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IHERING, Rudolph Von. *A cuncta pelo direito*. Rio de Janeiro: H. Antunes, 1930;
- LA CUEVA, Mario de. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Porrúa: Mexico, 1984.
- LACORDAIRE, Henri D. *Conférences notre-dame de Paris*. Paris: Paris Librairie, 1884
- LYOTARD, Jean-François. *La condition postmoderne*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.
- MARONI, Amnés. *A estratégia da recusa*. Campinas: Unicamp, 1998.
- PORTO, Lorena Vasconcelos. *A subordinação no contrato de trabalho: uma releitura necessária*. São. Paulo: LTr, 2009.





- ROMITA, Arion S. *O princípio da proteção em xeque e outros ensaios*. São Paulo: LTr, 2011.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de direito do trabalho*, vol. I. São Paulo: LTr, 2011.
- VILHENA, Paulo Emilio R. de. *Relação de emprego*. São Paulo: Saraiva. 1970.





PARTE UM

**ELINA G. F. PESSANHA E
EDUARDO G. NORONHA**

A COMPLEXIDADE DA NORMATIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Do Modelo Corporativista ao Modelo Legislado de Relações de Trabalho

Acreditamos que a compreensão do modelo brasileiro de relações de trabalho e o papel daquilo que se convencionou chamar de *instituições do trabalho* passa pela compreensão de cada um de seus espaços normativos, da divisão de trabalho entre eles, dos atores relevantes em cada um deles e de suas inter-relações.

Como argumentado em trabalhos anteriores (Noronha, 2000) consideramos que o modelo brasileiro de relações de trabalho migrou de um modelo corporativista estatal para o que chamamos de *modelo legislado*, contraposto aos *modelos contratualistas* praticados no Reino Unido e nos EUA. Embora tal migração tenha seguido diferentes etapas, há dois marcos iniciais de grande impacto para tal mutação: (1) a Criação do Instituto Nacional de Proteção Social (INPS) e o fim das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), controlados pelos sindicatos; e (2) a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), retirando o principal recurso de poder dos sindicatos. Ambas as mudanças ocorreram em 1966 rompendo os pilares essenciais do *modelo corporativista estatal*.

Entre 1966 e 1978, a lei (associada ao poder normativo da Justiça do Trabalho) passou a ter preponderância ainda maior que o contrato coletivo, esvaziado pelo enfraquecimento do poder sindical especialmente após 1968. As greves de 1978 – disseminadas por todas as regiões do país – recuperaram parcialmente a importância dos acordos coletivos, renovaram as lideranças





sindicais e obtiveram apoio da classe média e da elite intelectual de esquerda e centro-esquerda. Mas, a febre brasileira de manifestações de massas dos anos 1980, embora germinada pelas greves, representava uma aliança entre a busca por maior igualdade social e por democracia. A agenda política dos opositores à Ditadura Militar parecia expressar um quase-consenso, não explícito, de que igualdade e liberdade seriam plenamente compatíveis.

No âmbito dos direitos do trabalho a legislação (seja de direitos sociais do trabalho ou direitos sindicais) pouco evoluiu nesse período. A lei de greve foi derrubada na prática, embora fosse mantida no texto da lei. Entre 1978 e 1987 os eventos pareciam indicar que a legislação sindical (incluindo o FGTS e a dispensa imotivada) seria a matéria principal de mudanças constitucionais que viriam a ocorrer com a instauração da Constituinte. Havia portanto bons indícios de que o modelo Corporativista migraria para um modelo *contratualista*, com a valorização dos acordos coletivos e a manutenção dos principais direitos sociais previstos na Constituição de 1967 (que manteve todos os direitos previstos na Constituição de 1946 e acrescentou alguns secundários). No entanto, como se sabe, a Carta de 1988 representou avanços expressivos nos direitos sociais e do trabalho e manteve a base de todas as normas relativas ao direito sindical. A evolução mais expressiva refere-se ao direito de greve dos servidores públicos. Com isso, o Contrato Coletivo permaneceu bastante subordinado à legislação. O modelo brasileiro de relações de trabalho deixou de ser corporativista, mas não migrou para um modelo que visasse a preponderância do Contrato Coletivo. Além disso, o trabalho informal (rigorosamente ilegal) continuava ausente do debate, embora representasse cerca de 50% dos “contratos” de trabalho, deixando ao livre arbítrio do empregador a decisão de quais direitos seriam efetivamente praticados. Enfim tudo indicava que o corporativismo migraria para um modelo com três espaços normativos, cada um deles preponderante em determinados segmentos dos trabalhadores. Os segmentos das elites dos trabalhadores (por exemplo bancários, metalúrgicos, servidores públicos) viveriam sob um modelo legislado-contratualista. Isto é, um modelo que visava aproximar-se da tradição social-democrata Europeia. Mas, grande parte dos trabalhadores formais continuaria dependendo essencialmente das normas constitucionais ou da legislação ordinária para a garantia de seus direitos. Por fim, a grande maioria dos trabalhadores seguiria no mercado informal, e portanto submetidos às práticas consolidadas dos mercados locais, sob o arbítrio dos pequenos e médios empresários e da cultura local de cada Região, Estado Federado ou Município do país.

No entanto, a constituinte de 1987-1988 caminhou numa direção de valorização da constitucionalização das normas do trabalho, seguindo a tradi-





ção de todas as cartas anteriores, incluindo a de 1967. A Constituição de 1988 consolidou nosso *modelo legislado* por reforçar os direitos sociais e do trabalho. Ao mesmo tempo frustrou as expectativas daqueles que apostavam no fortalecimento dos sindicatos ao manter o FGTS, a dispensa imotivada bem como a estrutura sindical fundada em normas controladas pelo Ministério do Trabalho e no sistema de financiamento dos sindicatos impositivo às bases sindicais. Por fim, a nova Constituição tem levado à ampliação da noção de universalização de direitos, e, portanto à redução do campo normativo do livre arbítrio do empregador. Isso significa que, dentre os três espaços normativos do mercado e das relações de trabalho, a lei (ou a jurisprudência) predomina sobre os contratos coletivos e sobre as normas definidas unilateralmente pelas empresas.

A COMPLEXIDADE DAS MUDANÇAS NORMATIVAS E SEUS AGENTES

Uma análise das normas do trabalho no Brasil (como em qualquer outro país), envolve um grande número de instituições, organizações e atores com papéis diferenciados na criação, mudança, aplicação, interpretação ou fiscalização destas normas. A Constituição brasileira de 1988 define um conjunto de normas do trabalho bem como os atores responsáveis por sua efetivação e eventuais mudanças.

Embora a análise da constitucionalidade das normas do trabalho seja de competência do Superior Tribunal Federal (STF), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem igualmente atuado nesses temas podendo gerar discordâncias entre as duas Cortes. Similarmente, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados analisa, previamente, a constitucionalidade dos projetos de lei. Embora a institucionalização da CCJ visasse apenas a criação de um mecanismo preventivo evitando a tramitação no Congresso Nacional de normas que poderiam ser consideradas inconstitucionais pelo STF ou TST, na prática as interpretações diferenciadas entre poderes geram tensões políticas.

a) a Presidência da República e o poder legislativo

Para além da Constituição, tutelada pelo STF, há um conjunto de atores com capacidades normativas diretas ou indiretas. Como reza a tradição da divisão de poderes nas democracias modernas, compete essencialmente ao poder legislativo (Câmara e Senado) a aprovação de novas leis ou alterações em normas constitucionais ou legislação ordinária – embora outros atores também tenham poder de iniciativa legislativa, particularmente o poder executivo. De todo modo, através de pesquisas anteriores, sabemos da importância da liderança da Comissão de Trabalho de Administração e Serviço Público (CTASP)





da Câmara dos Deputados na condução da agenda legislativa do trabalho. Assim, este estudo visa, em primeiro lugar apresentar um balanço da relação entre os poderes executivo e legislativo na proposição, aprovação e vetos de leis trabalhistas entre 1989 e 2013 (Diniz, 1998).

b) a Justiça do Trabalho e a crescente importância da jurisprudência

A construção jurisprudencial dos tribunais superiores da Justiça do Trabalho tem igualmente um papel relevante na definição de direitos e, como algumas análises demonstraram, reflete o encontro das orientações predominantes entre os operadores do direito com as circunstâncias sociais e políticas da sociedade (Silva, 2011; Artur, 2012). Assim, em relação à “década neoliberal” de 1990 podemos dizer que ocorreu um uso da jurisprudência para inibir direitos dos trabalhadores (uma *flexibilidade jurisprudencial*, no sentido cunhado por Uriarte (2004), sob pretexto de garantir a estabilidade da economia. Já a partir dos anos 2000, é possível reconhecer no movimento do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais do Trabalho em favor da recuperação de direitos a marca de inflexão política da “questão social”, muitas vezes calçada em princípios de ordens normativas externas à legislação trabalhista estrita, como no caso das garantias previstas pela Constituição de 1988 ou dos princípios difundidos por organismos internacionais, especialmente a OIT (Pessanha, 2010).

Por outro lado, a dinâmica de decisões individuais dos juízes (das várias instâncias, se considerarmos, mesmo nos colegiados dos tribunais, as posições de relatores e apreciadores/revisores dos processos), refletindo as contradições de um corpo profissional sabidamente heterogêneo, tem contribuído também, mesmo que de modo indireto, para a revitalização da jurisprudência. Os limites e perspectivas dessas mudanças e de uma aparente abertura jurisprudencial merecem, portanto, ser investigados.

c) o Ministério Público do Trabalho e a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego

Emendas constitucionais, leis ordinárias e jurisprudências aprovadas ou definidas após a Constituição deram realidade (ou não) a princípios constitucionais através de processos complexos que envolvem as interpretações e competências diferenciadas dos três poderes constituídos. Além dos poderes executivo, legislativo e judiciário com suas prerrogativas de iniciativas normativas (ou poderes de veto ou de obstrução), há um conjunto de atores com capacidade indireta de interpretar as normas, fiscalizá-las (o que implica em definição de prioridades de normas a serem respeitadas) ou definir políticas





visando ao aumento da conformidade à lei. Referimo-nos particularmente ao Ministério Público do Trabalho (MPP) e à Secretaria de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

No caso do MPT, seu poder adicional de instaurar ações civis públicas a partir da segunda metade da década de 1980 – por iniciativa própria ou instados por sindicatos ou outros entes jurídicos – tem cumprido uma função afirmativa dos direitos, de amplo alcance. Os termos de ajustamento de conduta, por sua vez, quando bem sucedidos, revigoram a normatização e aceleram o cumprimento de acordos e compromissos, reforçando o espaço público de definição dos direitos. Por tudo isso, a ação do órgão, não de substituição mas de complementaridade à representação dos trabalhadores, tem contribuído para a identificação de muitas situações inusitadas de claro desrespeito a direitos humanos fundamentais e provocado uma atualização expressiva da jurisprudência trabalhista que ainda está por ser investigada.

Estudo realizado por Miguel (2004) indica a importância da definição de políticas e metas da fiscalização do trabalho. A ênfase dada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ao combate à condição de trabalho escravo e ao trabalho infantil e insalubre, nas últimas décadas, é expressiva da forma como o poder executivo atua de forma seletiva (embora não exclusivamente) na fiscalização, visando otimizar sua capacidade de atuação a qual é permanentemente desafiada por práticas ilegais ou mesmo criminosas no mercado de trabalho. Enfim, tanto o MPT como a SIT do MTE têm poderes de hierarquizar os princípios de direitos através de suas definições “técnico-políticas” de metas de inspeção.

d) Influências indiretas às normatizações

Além das competências normativas específicas do poderes executivo, legislativo e judiciário outras *instituições* têm influências indiretas à conformação das normas do trabalho:

■ Os processos de negociação coletiva são fonte provocadora permanente da criação de direitos. As pautas sindicais levantam frequentemente novas demandas e se o poder normativo da Justiça do Trabalho perdeu sua força com os obstáculos da Reforma do Judiciário à instauração dos dissídios de natureza econômica, os dissídios de natureza jurídica – expandindo as fronteiras normativas – tem um lugar estratégico nesse cenário ao render decisões judiciais com alguma margem de inovação.

■ Adicionalmente, as práticas contratuais efetivas no mercado de trabalho, formal ou informal, são fontes de disputas, conflitos e eventual consolidação de práticas. A permanência e disseminação de práticas normativas do





setor privado, por sua vez, acrescenta novas agendas à atuação das instituições públicas com poder normativo.

■ Por fim, é preciso analisar a influência normativa indireta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, que é signatário desta organização desde sua fundação em 1919. As convenções da OIT e as prioridades definidas nas suas diversas gestões constroem ou induzem práticas contratuais, de modo mais, ou menos, direto.

O mapeamento das diversas ordens que direta ou indiretamente regulam as relações de trabalho permitirá, certamente, a identificação das diferentes agendas formuladas mais recentemente por instituições, organizações ou coletivos. Resultantes do estabelecimento de prioridades, tais agendas poderão ser cotejadas e certamente apresentarão convergências e divergências entre si, o que por sua vez pode vir a ser bastante revelador não só do quadro atual de expectativas dos atores do mundo do trabalho como das possibilidades de sua movimentação política em direção à redefinição de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um diagnóstico mais geral sobre as instituições públicas que interferem na definição das relações de trabalho seria apressado, portanto levantamos apenas algumas questões.

Em primeiro lugar, é importante lembrar que os conflitos entre os três poderes não são uma característica exclusiva do Brasil, mas fazem parte do mecanismo de *checks-and-balances*¹ das democracias modernas. Por outro lado, nosso sistema partidário (com um pluralismo excessivo, que gera um sistema obscuro para o eleitor) e eleitoral para o parlamento (com altíssimo número de candidatos, também distanciando o eleitor) tende a desqualificar os membros dos poderes legislativos, dos vereadores aos senadores. As soluções são inúmeras, complexas e dependeriam de alguns consensos difíceis de serem imaginados no curto prazo. Resumidamente pode-se dizer que embora tanto o Poder Judiciário quanto o Executivo tenham falhas – o primeiro por um ativismo judicial, e o segundo pelo alto poder da presidência num sistema federativo fortemente concentrado, se comparado aos EUA, por exemplo – o grande perdedor (do ponto de vista da legitimidade) tem sido o legislativo, pois possui um poder de veto apenas razoável e tem baixíssimo poder de agenda.

1. Termo de origem norte-americana no final do século XVIII nos artigos de "O Federalista" expressando, de forma sintética, o sistema de "poderes e contra-poderes" da divisão das funções e competências dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de suas competências específicas, cada um desses poderes limitam e fiscalizam ou controlam parcialmente os outros poderes. No Brasil, o conceito de tem sido traduzido como "pesos e contra-pesos" ou "poderes e contra-poderes".



Se pensamos no quadro mais geral das instituições e de suas práticas, é possível indicar, por um lado, a tendência a acentuar a dimensão mais contratualista do sistema – apesar da manutenção de seu caráter legislado de fundo – expressa na reforma do judiciário e frequentemente presente nos atos do executivo e do legislativo, na jurisprudência do TST, nas iniciativas empresariais e mesmo na postura dos sindicatos mais fortes. Por outro lado, um movimento de reforço da proteção legal ao trabalho, apelando para o espírito de universalidade da Constituição de 1988 e para as orientações internacionais da OIT, tem marcado principalmente a ação do Ministério Público do Trabalho e de alguns setores dos tribunais superiores e da primeira instância da Justiça do Trabalho. Isso não significa que legislativo e executivo deixem de apoiar pontualmente a regulação, como no caso recente dos direitos dos trabalhadores domésticos, nem que os trabalhadores abram mão de “ativar a justiça”, quando lhes convém.

Os desafios colocados para se pensar possíveis mudanças no sentido de um aprimoramento das instituições que interferem nas relações de trabalho e que podem influir para acentuar a inclusão e a justiça social nesse campo, portanto, não são poucos.

No caso do Congresso a agenda está superlotada e fica difícil imaginar algo no curto prazo. Seria mais fácil pensar em termos de uma agenda de centro-esquerda para o ano eleitoral que virá. Caberia, por exemplo, buscar espaço para uma agenda na qual o aumento da produtividade (via qualificação do trabalhador, programas de incentivo à progressão na carreira dentro das empresas etc.) funcionasse como um *trade-off* para a questão do custo dos direitos do trabalho. Há estudos que mostram que as empresas mais competitivas do Brasil no exterior pagam benefícios acima do definido pela lei.

A tensão entre as tendências contratualista e reguladora do sistema, grosso modo, referente à disputa entre projetos nacionais de caráter mais “liberal” ou “neo-desenvolvimentista”, está posta. Nesse sentido, reforçar e ampliar ainda mais, no campo normativo, o espaço do legislado sobre o negociado, a expressão pública sobre a solução privada dos conflitos trabalhistas é o grande desafio diante do contexto de heterogeneidade das condições de contratação do trabalho e frente à vulnerabilidade de muitos sindicatos.

Uma agenda possível poderia, portanto, prever:

- uma sinalização mais explícita do TST sobre a importância da complementaridade entre negociação direta e participação da justiça, sobre sua atenção vigilante quanto aos direitos constituídos. E uma posição firme regulando a terceirização, criando jurisprudência que aumentasse a segurança jurídica dos atores sociais;



REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

- uma política, por parte do Executivo, mais agressiva pela formalização dos contratos de trabalho, com o aprofundamento das funções de fiscalização, pressão sobre o Congresso para apreciação da convenção 158 da OIT, do projeto de reforma sindical etc.;
- um mutirão legislativo para regulamentação de itens constitucionais, emendas etc., e proposição de medidas protetoras de direitos e facilitadoras do acesso à justiça;
- um esforço articulado de pressão, por parte de centrais sindicais e sindicatos, sobre as instituições públicas, no sentido de agilizar a agenda e propor melhorias do sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTUR, Karen, *O novo poder normatizador do TST: dissídios individuais e atores coletivos*, São Paulo: LTr, 2012.
- DINIZ, Simone, *As propostas de legislação trabalhista e sindical e o processo legislativo no pós-constituente: 1989-1993*. Dissertação de Mestrado, Campinas, Unicamp, 1998.
- MIGUEL, Antonia Celene. *A inspeção do trabalho no governo FHC: análise sobre a política de fiscalização do trabalho*. Dissertação de Mestrado, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos, 2004.
- NORONHA, Eduardo G. *Entre a lei e a arbitrariedade: mercados e relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2000.
- PESSANHA, Elina G. da F. *O papel da justiça do trabalho na garantia de direitos e igualdade: breve balanço nos 20 anos da constituição de 88*. In: KREIN, José Dari; SANTANA, Marco Aurélio; BIAVASCHI, Magda Barros. *Vinte anos da constituição cidadã no Brasil*, São Paulo: LTr, 2010, p. 128-143.
- SILVA, Sayonara G.C.L. *Direitos fundamentais, garantismo e direito do trabalho*. *Revista do TST*, vol. 77, n. 3, 2011, p. 274-292.
- URIARTE, Oscar E. *Íntegra de palestra de Oscar Ermida Uriarte*. Paper presented at the Fórum Internacional sobre Flexibilização no direito do trabalho, TST - Brasília, 2004.



PARTE UM

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS

SETENTA ANOS DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO (CLT)

O ano de 2013 marca os 70 anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que reúne diversas normas acerca das relações de trabalho no Brasil. Não são quaisquer relações, mas as especificamente assalariadas que se desenvolvem com a subordinação do trabalhador a uma organização, definida pelo empregador de modo unilateral.

As normas da CLT regulam as relações de natureza individual que se estabelecem entre o trabalhador, individualmente considerado, e a empresa que o emprega, bem como as relações de natureza coletiva que se constituem entre os trabalhadores, coletivamente organizados, e as empresas com quem se relacionam.

Essas normas instituem direitos materiais que asseguram proteções ao trabalhador relativas à contratação, utilização, remuneração e demissão. Instituem também direitos formais que proporcionam várias garantias consubstanciadas em organizações como os sindicatos e os órgãos da inspeção e da justiça laboral.

Ademais, as normas da CLT contam com uma natureza heterônoma, consistindo em regras unilateralmente definidas pelo Estado. Em meio à hegemonia do ideário corporativo nos anos 1930, o ator estatal procurou regular os mais variados aspectos das relações de trabalho de maneira exaustiva e bastante detalhada¹.

Aliás, este é um dos traços mais lembrados pela literatura crítica. Afinal, estas deixaram espaço restrito para a elaboração de regras autônomas que, em

1. Ver Biavaschi, 2007; Carvalho, 1995; Gomes, 1979 e 1988; French, 2001; Paoli, 1985; Rodrigues, 1979; Santos, 1979; Simão, 1966; Vianna, 1976.





REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

sua confecção, contassem com a participação dos atores diretamente envolvidos nas relações de trabalho: os sindicatos e as empresas².

Em que pese tal crítica, as normas da CLT têm em sua base a ideia de que o trabalhador, individualmente considerado, não se encontra em pé de igualdade com a empresa que o emprega, de modo que teria que contar com regras heterônomas, emanadas do Estado, para obter alguma proteção laboral.

É verdade que os trabalhadores, coletivamente organizados, teoricamente se encontram em paridade com as empresas. Mesmo assim, a CLT não assegurou liberdade para os sindicatos negociarem a constituição de normas autônomas. Ao contrário, ao longo da história, ela procurou restringir ao máximo tal liberdade, outro dos traços lembrados pela literatura ao criticar as normas celetistas³.

Enfim, inúmeras críticas cercam a história da CLT no Brasil, vindas de atores diversos, focando em aspectos diferenciados e com matizes bastante distintos. Neste texto, a ideia é analisar especificamente a que afirma que ela está enraizada em um contexto pretérito, bem como afastada de um contexto futuro⁴.

Segundo tal crítica, a CLT pode ter sido relevante para a industrialização, a urbanização, a mobilidade da população e outros fenômenos da história brasileira do século XX. Mas, no início do século XXI, ela encontra-se deslocada, sem desempenhar um papel importante na evolução econômica, social e política do país. Em especial, tal crítica sublinha o suposto descolamento entre a regulação instituída pela CLT e o seu objeto: as relações de trabalho. No momento atual, estas últimas não guardariam nenhuma semelhança com as relações laborais existentes quando as normas celetistas foram editadas, no início da década de 1940.

Nesse caso, a CLT seria um exemplo gritante do descompasso existente entre o plano do direito (o do “dever ser”) e o plano da realidade fática (o do “ser”, propriamente dito), de modo que ela estaria aquém de qualquer possibilidade de incorporação ao futuro econômico, social e político brasileiro.

Aceitando o registro de atuação dessa crítica, no intuito de contraditá-la organicamente, este texto traz algumas evidências parciais a fim de demonstrar que o descompasso enfrentado pode ser mais aparente do que real. Isso porque a CLT que está a atuar no início do século XXI não é a mesma surgida no começo do século XX.

2. Ver Cardoso, 2010; Martins, 1989; Noronha, 1998; Oliveira, 1987.

3. Ver Gomes, 1988; Martins, 1989; Paoli, 1985; Simão, 1966; Vianna, 1976.

4. Ver Pastore, 2012, 2013 e 2013a.



Não é possível realizar, aqui, um levantamento extenso e completo das iniciativas de modificações que afetaram a CLT desde o começo dos anos 1940; foram muitas e, mais do que isso, foram ambivalentes apontando em sentidos distintos (ora assegurando proteções adicionais aos trabalhadores, ora garantindo liberdades adicionais aos empregadores).

O que é viável neste texto é mencionar algumas ondas de mudanças que atingiram a CLT, oriundas tanto de iniciativas estatais (como a edição de novas leis, decretos etc.) quanto de mobilizações de atores laborais (como os sindicatos de trabalhadores que, em sua prática de lutas, simplesmente invalidaram diversas leis, decretos etc.)⁵.

Uma *primeira onda* ocorreu no período de redemocratização política do Brasil em que foi promulgada a Constituição de 1946, que se contrapôs à de 1937 e reafirmou alguns princípios da de 1934⁶. No que concerne às relações individuais, novos direitos foram atribuídos aos trabalhadores em 1946 como a participação nos lucros e resultados, a assistência aos desempregados e a vedação de alguns tipos de trabalho juvenil, por exemplo. Já no que se refere às relações coletivas, o período pós-1946 caracterizou-se por uma distensão das práticas de organização e atuação coletivas, sendo um indício disso a inscrição do direito de greve no corpo da própria Constituição. Apesar dessa distensão, vale dizer que as normas reguladoras da vida sindical mantiveram-se as mesmas (representação obrigatória dos trabalhadores, organização com unicidade territorial, custeio compulsório pelos trabalhadores, estrutura em níveis federativos etc.), assim como algumas normas pós-1946 descaracterizaram avanços previstos no texto constitucional, como ocorreu com o próprio direito de greve (Decreto-Lei nº 9.070/1946).

Uma *segunda onda* de mudanças aconteceu já no período de ditadura militar⁷. Na esfera das relações individuais de trabalho, substituiu-se a estabilidade no emprego por indenização pela demissão (Lei nº 5.107/1966), abriu-se a possibilidade de contratação temporária de trabalhadores (Lei nº 6.019/1974), permitiu-se a subcontratação de trabalhadores (Decreto-Lei nº 200/1967, Lei nº 5.645/1970 e Lei nº 7.102/1983), bem como se reduziu o valor do salário-mínimo e do salário em geral (desde a Lei nº 4.725/1965). No âmbito das relações coletivas, as normas de organização sindical mantiveram-se em sua

5. A ideia de analisar as mudanças normativas por meio de "ondas" é inspirada em autores como Marshall, 1967 e Cappelletti e Garth, 1996.

6. Ver Biavaschi, 2007; Martins, 1989; Paoli, 1985.

7. Ver Martins, 1989; Rodrigues, 1974.





essência (unicidade territorial, contribuição compulsória etc.), mas as práticas de mobilização dos trabalhadores foram intensa e severamente reprimidas pelo Estado (desde a Lei nº 4.330/1964). Entretanto, de maneira ambígua, ao longo da ditadura militar, trabalhadores que haviam sido deixados à margem da regulação laboral da CLT, como os domésticos e os rurais, passaram a contar com normas que previam novos direitos e garantias, referentes a modalidades de contrato, de jornada e intervalo, de remuneração, de indenização por demissão etc. (Lei nº 5.859/1972, no caso dos domésticos, bem como a Lei nº 4.504/1964 e Lei nº 5.889/1973, no caso dos rurais)⁸.

Uma *terceira onda* de mudanças ocorreu no período de redemocratização política, findo o regime militar em 1985. E a promulgação da Constituição de 1988 representou um marco nesse sentido⁹. No que se refere às relações individuais de trabalho, ela inscreveu vários direitos e garantias previstos na CLT em seu próprio corpo. Ademais, instituiu outros novos como, por exemplo: i) a licença paternidade e ampliação da licença maternidade; ii) a remuneração de férias com acréscimo; iii) a remuneração acrescida de adicionais, como o de penosidade, e ampliação do adicional de horas extraordinárias; iv) o aviso prévio à demissão, proporcional e com número mínimo de dias, bem como ampliação da multa por demissão sem justa causa; v) a redução da jornada semanal de trabalho; vi) a estabilidade no emprego, em determinadas circunstâncias. Mencione-se que, em termos de direitos e garantias, a Constituição igualou diversos tipos de trabalhadores, antes diferenciados pelas normas laborais, urbanos e os rurais, assim como permanentes e avulsos (apenas os domésticos continuaram com diferenças de tratamento). Já no que concerne às relações coletivas de trabalho, as normas reguladoras da vida sindical mantiveram-se basicamente as mesmas (representação obrigatória, unicidade territorial etc.), mas eliminou-se a possibilidade de interferência direta do Estado sobre a organização e a atuação sindical. Aliás, o direito de greve foi expressamente previsto pela norma de 1988, ainda que as normas posteriores o tenham restringido em alguma medida (Lei nº 7.783/1989). Por fim, entre

8. Note-se que a Lei nº 4.504/64 foi precedida pela Lei nº 4.214/63 que, pouco antes do início do regime militar, passou a assegurar uma série de direitos e garantias aos trabalhadores rurais (assalariados). Ver Paoli, 1985.

9. Vale notar que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 foram herdeiras, em alguma medida, de várias mobilizações de atores laborais (como os sindicatos de trabalhadores), ocorridas no final dos anos 1960 e, principalmente, no final dos 1970. Por meio de tais mobilizações, esses atores acabaram por invalidar diversas normas reguladoras das relações de trabalho, que tiveram vigência a partir do regime militar (ou até mesmo antes, em alguns casos). Um exemplo bastante claro disso esteve na chamada "Lei de Greve" militar (Lei nº 4.330/64), essencialmente invalidada desde as greves de trabalhadores iniciadas em 1978. Ver Abramo, 1986; Chauí e Franco, 1978; Covre, 1987; Gohn, 1995; Maroni, 1982; Sader, 1988; Telles, 1985.





as relações individuais e coletivas de trabalho, sublinhe-se que a Constituição abriu possibilidades de organização de um sistema de apoio aos trabalhadores em que se destacou a assistência aos desempregados, prevista desde 1946 e implantada de forma precária e insuficiente. As normas posteriores atribuíram força e amplitude a esse sistema, que acabou por incorporar, além da assistência aos desempregados, funções de intermediação e qualificação de trabalhadores, entre outras (Lei nº 7.998/1990).

Uma *quarta onda* iniciou-se no período pós-1988 e estendeu-se por toda a década de 1990. Como uma espécie de reação à Constituição diversas normas foram elaboradas pelo próprio Estado, minimizando o alcance dos direitos e garantias recém-promulgados, mitigando seus efeitos sobre as relações de trabalho no país¹⁰. Na esfera das relações individuais de trabalho, destacam-se as seguintes: i) a norma ampliadora das possibilidades de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601/98); ii) a que previu a compensação anual de jornadas (*idem*); iii) a instituidora da jornada parcial de trabalho (MP 2.164-41/01); iv) a que permitiu o trabalho aos domingos (Lei nº 10.101/00); v) a facilitadora da terceirização por meio de cooperativas (Lei nº 8.949/94); vi) a que implementou a participação nos lucros e resultados, prevista desde a Constituição de 1946 e reiterada pela de 1988 (Lei nº 10.101/00). Já no âmbito das relações coletivas, mencionam-se as seguintes normas: i) as que resultaram em limitações para a inspeção laboral (como exemplo, o Decreto nº 1.572/1995 e a Portaria MTE nº 865/1995); ii) as que reformaram a jurisdição laboral (como a Lei nº 9.957/2000, a Lei nº 9.958/2000 e a EC nº 24/1999). Note-se que estas últimas normas, traduzidas em reformas da atuação da justiça, podem ser analisadas de forma ambivalente, pois nem sempre resultaram em minimização de direitos dos trabalhadores, e por vezes significaram uma tentativa de aprimorar as garantias com que estes deveriam contar. Aliás, outras ambivalências se fizeram presentes no contexto laboral dos anos 1990, como aquelas referentes ao salário dos trabalhadores. Ainda que o assunto seja polêmico, um exemplo é o término da determinação, pelo Estado, do salário em geral (término da “política salarial”, tal como concebida durante o regime militar – MP nº 1.053/1995, convertida na Lei nº 10.192/2001).

Seja como for, uma *quinta onda* de mudanças teve início na década de 2000, e elas não apontaram sempre na mesma direção. Algumas maximizaram o alcance dos direitos e garantias dos trabalhadores, ao passo que ou-

10. Ver Cardoso, 1999, 2003 e 2010; Galvão, 2007; Krein, 2007; Oliveira, 1998.





tras claramente o minimizaram¹¹. No que tange a estas últimas, na esfera das relações individuais, sublinham-se as seguintes normas: i) a que admitiu a contratação de trabalhadores rurais por prazo reduzido, sem o devido registro laboral (na “Carteira de Trabalho” – Lei nº 11.718/2008); ii) a que ampliou as possibilidades de trabalho em dias antes vedados (como os feriados – Lei nº 11.603/2007); iii) a que permitiu a prestação de serviços sem o enquadramento laboral, favorecendo seu enquadramento meramente comercial/empresarial (Lei nº 11.196/2005 e Lei nº 11.442/2007). Já quanto às normas que maximizaram direitos e garantias, no âmbito das relações individuais, ressaltam-se as seguintes: i) a modificação da regulação incidente sobre os estagiários, com proteções adicionais à sua contratação e à sua atuação (Lei nº 11.788/2008); ii) a instituição de diversas medidas de valorização do salário-mínimo (medidas que se consolidaram, posteriormente, na Lei nº 12.382/2011); iii) a retirada de apoio a várias iniciativas estatais, oriundas dos anos 1990, que favoreciam a prevalência do negociado sobre o legislado (PL nº 5.483/2001), a terceirização de trabalho em variadas situações (PL nº 4.308/1998) e o subsídio ao trabalho por prazo determinado (subsídio originalmente definido pela Lei nº 9.601/1998). Acrescente-se, na esfera das relações coletivas de trabalho, que outras normas também maximizaram direitos e garantias – como, por exemplo, a emenda constitucional que promoveu a modernização da justiça laboral (EC nº 45/2004). Entre outros aspectos, ela ampliou a competência dessa justiça, facilitou seu acesso e tornou-a mais tempestiva, favorecendo a efetividade da regulação por ela proporcionada. Enfim, ao longo dos anos 2000, várias mudanças alteraram as normas regulatórias das relações de trabalho. E, ainda que não exatamente como nos 1990, tais mudanças denotaram-se por certo grau de ambiguidade, ora apontando para a maximização dos direitos e garantias dos trabalhadores, ora apontando em sentido exatamente contrário.

A título de conclusão, talvez se possa afirmar que a CLT vigente neste começo de século 21 não é a mesma originada no início do século 20. Ela continua a ser a referência fundamental ao se tratar da regulação do trabalho no Brasil (trabalho assalariado, subordinado). Mas passou por sucessivas ondas de mudanças que ora asseguraram proteções adicionais aos trabalhadores, ora garantiram liberdades adicionais aos empregadores.

Desse modo, ainda que a CLT possa ser objeto de críticas, uma delas é de evidente fragilidade: a que afirma que suas normas estão enraizadas em um contexto pretérito, assim como afastadas de um contexto futuro. As relações

11. Ver Baltar et al., 2010; Krein, Santos e Nunes, 2011.





laborais, objeto de tais normas, obviamente alteraram-se desde 1943 – mas, em paralelo, a CLT também se alterou sensivelmente. Mesmo que parciais, as evidências aqui reunidas mostram que a crítica acerca do suposto descompasso da CLT não procede – ao menos não da forma incisiva e peremptória como alguns a colocam no debate.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS (EM ORDEM CRONOLÓGICA)

- Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>.
- Decreto-Lei nº 9.070/1946. Ementa: Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9070.htm>.
- Lei nº 4.330/1964. Ementa: Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm>.
- Lei nº 4.504/1964. Ementa: Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm>.
- Lei nº 4.725/1965. Ementa: Estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos e dá outras providências. Link: <http://fonsecabenevenuto.com/conteudos,319,lei_472565_dissidios_coletivos.html>.
- Lei nº 5.107/1966. Ementa: Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm>.
- Decreto-Lei nº 200/1967. Ementa: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>.
- Lei nº 5.645/1970. Ementa: Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>.
- Lei nº 5.859/1972. Ementa: Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm>.
- Lei nº 5.889/1973. Ementa: Estabelece normas reguladoras do trabalho rural. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm>.
- Lei nº 6.019/1974. Ementa: Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas e dá outras Providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm>.



Lei nº 7.102/1983. Ementa: Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm>.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

Lei nº 7.783/1989. Ementa: Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>.

Lei nº 7.998/1990. Ementa: Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm>.

Lei nº 8.949/1994. Ementa: Acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8949.htm>.

MP nº 1.053/1995. Ementa: Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1053.htm>.

Decreto nº 1.572/1995. Ementa: Regulamenta a mediação na negociação coletiva de natureza trabalhista e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1572.htm>.

Portaria MTE nº 865/1995. Ementa: Estabelece critérios para fiscalização de condições de trabalho constantes de convenções ou acordos coletivos de trabalho. Link: <http://portal.mte.gov.br/fisca_trab/portaria-n-865-de-14-09-1995.htm>.

Lei nº 9.601/1998. Ementa: Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9601.htm>.

EC nº 24/1999. Ementa: Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc24.htm>.

Lei nº 9.957/00. Ementa: Acrescenta dispositivos à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943,





instituindo o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9957.htm>.

Lei nº 9.958/2000. Ementa: Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19958.htm>.

Lei nº 10.101/2000. Ementa: Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110101.htm>.

MP 2.164-41/2001. Ementa: Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998, e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2164-41.htm>.

Lei nº 10.192/2001. Ementa: Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>.

EC nº 45/2004. Ementa: Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>.

Lei nº 11.196/2005. Ementa: Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – RE-PES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996,



REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>.

Lei nº 11.442/2007. Ementa: Dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração e revoga a Lei nº 6.813, de 10 de julho de 1980. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11442.htm>.

Lei nº 11.603/2007. Ementa: Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11603.htm>.

Lei nº 11.718/2008. Ementa: Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm>.

Lei nº 11.788/2008. Ementa: Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº



2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm>.

Lei nº 12.382/2011. Ementa: Dispõe sobre o valor do salário-mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010. Link: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12382.htm>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Laís. *O resgate da dignidade: a Greve de 1978 em São Bernardo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1986.
- BALTAR, Paulo et al. *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*. Berlim: Global Labour University, 2010.
- BIAVASCHI, Magda. *O direito do trabalho no Brasil - 1930-1042: construindo o sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTR, 2007.
- CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *El acceso a la justicia*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura, 1996.
- CARDOSO, Adalberto. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999
- _____. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CHAUÍ, Marilena e FRANCO, Maria Sylvia de C. *Ideologia e mobilização popular*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- COVRE, Maria de Lourdes M. (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FRENCH, John. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.



REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

- GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- GOMES, Ângela de C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil - 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- _____. *A invenção do trabalhismo: política e legislação social no Brasil - 1917-1937*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1988.
- KREIN, José Dari. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, 2007.
- KREIN, José Dari; SANTOS, Anselmo Luís; NUNES, Bartira T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições”. In: *Revista da ABET*, v. 10, n. 2, p. 30-55, 2011.
- MARONI, Amnéris. *A estratégia da recusa: análise das greves de maio de 1978*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MARSHALL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARTINS, Heloísa de S. *O estado e a burocratização do sindicato no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1989.
- NORONHA, Eduardo. *O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PAOLI, Maria Célia. *Trabalho e conflito na era do estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil - 1930-1950*. Tese de Doutorado apresentada ao Department of Social History, Birkbeck College, London University, 1985.
- PASTORE, José. Cento e uma propostas para modernizar a CLT. *O Estado de S. Paulo*, p. 2-1, 18 dez. 2012.
- _____. Setenta anos de CLT. Artigo apresentado no seminário realizado pela Federação do Comércio do Estado de São Paulo, 26 abr. 2013.





- _____. A tradição cultural da CLT. *O Estado de S. Paulo*, p. 2-1, 21 mai. 2013.
- RODRIGUES, José Albertino. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1979.
- RODRIGUES, Leôncio M. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1974.
- SADER, Éder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo entre 1970-1980*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SIMÃO, Aziz. *Sindicato e Estado*. São Paulo: Difel, 1966.
- TELLES, Vera. *A experiência do autoritarismo e as práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1985.
- VIANNA, Luís Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.







PARTE UM

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS

DILEMAS DO TRABALHO: SINDICATOS NO BRASIL HOJE

APRESENTAÇÃO

Este texto enfoca a organização coletiva do trabalho que ganha corpo em sindicatos. Mais propriamente, enfoca a associação de trabalhadores, de diversos perfis, a sindicatos. Nos anos 1990, por conta dos eventos ocorridos na economia brasileira, essa associação enfrentou uma crise expressiva. As bases sindicais contraíram-se (ou seja, reduziram-se) e, ao mesmo tempo, tornaram-se mais rarefeitas (menos densas). Contudo, nos anos 2000, apesar da economia ter colaborado bastante, especificamente em seu âmbito *macro*, a associação dos trabalhadores aos sindicatos não avançou (ao menos, não como poderia ter avançado).

Excetuando esta apresentação, a primeira seção dedica-se a relatar a crise dos sindicatos nos anos 1990, que se expressa pela menor filiação de trabalhadores em suas bases. Essa crise continua a ser abordada na segunda seção, que também mostra as possibilidades de sua superação nos 2000, quando as bases sindicais se ampliam bastante (ainda que não se adensem). A terceira seção preocupa-se em analisar o perfil dos trabalhadores que se filiam aos sindicatos, ao longo de todo o período de análise. Já a quarta e última seção traz algumas hipóteses explicativas para o fato de, nos anos 2000, não se reverter inteiramente a crise por que passou a filiação aos sindicatos nos 1990.

Ressalte-se que, ao analisar a associação de trabalhadores, este texto concentra-se, essencialmente, em alguns tipos específicos: i) os engajados em empresas privadas, situadas na indústria de transformação; ii) os engajados por meio de vínculos de trabalho assalariado e formalizado, segundo os parâmetros vigentes na regulação laboral. Em boa medida, esses trabalhadores





correspondem àqueles que, a partir do final dos anos 1970, mobilizaram-se e trouxeram os sindicatos de volta à esfera pública brasileira. Os exemplos podem ser vários, destacando-se os trabalhadores metalúrgicos, os petroleiros e os químicos, entre outros.

SINDICATOS: DOS 1970 AOS 1990

A organização coletiva do trabalho é estudada por disciplinas tão diversas quanto a Economia, o Direito, a Sociologia, a Política e a Antropologia. Em meio a tais disciplinas, surge o fenômeno da associação dos trabalhadores, em estudos acerca da transformação dos trabalhadores de corpos individuais em corpos coletivos. Tais estudos versam sobre as razões dessa transformação, os perfis dos trabalhadores envolvidos, as consequências disso para a economia, sociedade, política e assim por diante.

No Brasil, o tema da associação ganhou ainda mais relevo durante a crise do regime militar, na segunda metade dos anos 1970. Grupos de trabalhadores organizados em sindicatos contrapuseram-se ao regime, questionando a regulação imposta ao mercado laboral. Entre outras coisas, essa regulação prejudicava a participação do trabalho nos resultados da economia, em crescimento acelerado ao longo do período do “milagre”. A sucessão de greves, a partir de 1978, colocou em questão essa regulação *laboral* de perfil autoritário, mas não se restringiu a isso¹.

Na verdade, os sindicatos de trabalhadores romperam com a longa história do corporativismo no país. Por meio das greves, eles promoveram uma renovação da regulação *sindical*². Essa renovação, entre outras coisas, resultou na criação de uma nova central, bem como de um novo partido, cujas ações econômicas, sociais e políticas demonstraram amplo alcance histórico³. O término da ditadura e o início da redemocratização talvez sejam exemplos desse alcance (ainda que essa central/esse partido tenham representado apenas alguns, dentre outros atores na transição brasileira).

Seja como for, se os anos 1980 evidenciaram o ressurgimento dos sindicatos como atores relevantes na esfera pública, os 1990 apontaram no sentido inverso. Por razões vinculadas principalmente às mudanças ocorridas na estrutura econômica, os coletivos de trabalhadores passaram a enfrentar difi-

1. Ver Abramo, 1986; Maroni, 1982; Sader, 1988; Telles, 1985.

2. Na década de 1980, o Brasil denotou-se pelo maior número de horas de trabalho atingidas por paralisações grevistas, em meio a todos os países que mantêm registros desse fenômeno. Ver Noronha, 1991 e 1994; Sandoval, 1994.

3. Ver Keck, 1991; Meneguello, 1989; Rodrigues, 1989 e 1990.





culdades em sua organização e também em sua atuação. De uma perspectiva *macro*, focada basicamente no Estado, pode-se afirmar que as mudanças na estrutura econômica nos anos 1990 incluíram as seguintes iniciativas, integrantes de um modelo de acumulação denominado “liberal”⁴:

i) a transferência de diversas funções estatais às empresas privadas – funções produtoras e até mesmo reguladoras, em determinados setores e em determinadas circunstâncias (processo conhecido como privatização);

ii) a eliminação de diversas regulações econômicas, entendidas como óbices às atividades das empresas privadas em termos comerciais, tributários, administrativos e assim por diante (processo denominado desregulamentação);

iii) a integração do mercado nacional, no qual as empresas privadas historicamente atuavam, ao mercado mundial – mediante a eliminação de barreiras, de toda e qualquer espécie, à circulação de capitais, tecnologias, produtos e serviços (processo conhecido como globalização);

iv) a instituição de diversos incentivos à recepção e à absorção de capitais e tecnologias externos, o que beneficiaria as empresas privadas transnacionais mais do que as empresas nacionais (processo denominado desnacionalização);

v) a estabilização dos parâmetros monetários, abalados desde o começo dos anos 1980 pelo fenômeno inflacionário. Essa estabilização era importante para a atração de capitais e tecnologias externos. E foi alcançada por meio de um conjunto de políticas estatais nas áreas de crédito, juros, câmbio, comércio, gastos, tributos etc.

Já de uma perspectiva *micro*, focada quase que estritamente nas empresas privadas (compreendidas como os elementos centrais da economia que surgia), pode-se afirmar que as mudanças na estrutura econômica nos anos 1990 abrangeram as iniciativas que seguem⁵:

i) transferência de atividades, de algumas empresas para outras, mantendo-se apenas as atividades em que a competitividade fosse mais pronunciada (processo conhecido como desverticalização, terceirização);

ii) de forma relacionada, aquisição no mercado externo (regional ou mesmo mundial) de bens/serviços que antes eram produzidos/prestados internamente pelas empresas (processo denominado *outsourcing*);

iii) realocização das atividades empresariais no território, considerado em âmbito nacional, regional ou mesmo mundial, principalmente em busca

4. Ver Cano, 2000; Cruz, 2007; Fiori, 2004; Pochmann, 2001.

5. Ver Castro, 1995; Hirata, 1993; Toledo, 2000.



de menores custos (em termos de insumos, de trabalho, de tributos etc.) e de maiores mercados (de consumo para seus bens/serviços);

iv) modernização dos produtos empresariais (que passam a contar com níveis de custo e padrões de qualidade mundiais) e das atividades de produção, com investimentos maciços em novas máquinas e equipamentos (“trabalho morto”), bem como em novas formas de organização do “trabalho vivo” (implantação de um modelo de produção conhecido como ohnismo, toyotismo etc.);

v) ampliação do controle das atividades produtivas pelas empresas, excluindo os trabalhadores (organizados em sindicatos, por exemplo) de deliberações acerca da contratação, utilização, remuneração e demissão do trabalho (aspecto relevante da modernização das atividades de produção, segundo o modelo ohnista, toyotista etc.).

As possibilidades e as limitações geradas por essas transformações da *estrutura* econômica já foram analisadas sob múltiplos pontos de vista. Neste texto, apenas se mencionam os impactos dessas transformações sobre a *conjuntura* econômica dos anos 1990. De modo geral, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro tendeu a crescer de maneira vagarosa, além de bastante instável ao longo dos anos. Ademais, tendeu a crescer de forma desigual entre os vários setores, com o setor industrial apresentando um descompasso em relação aos demais. E, no que se refere aos coletivos de trabalhadores (organizados em sindicatos), essa conjuntura acentuou diversos aspectos problemáticos, derivados da nova estrutura da economia.

Mencione-se que esses aspectos relacionados aos trabalhadores já foram estudados sob diversas óticas, podendo ser resumidos como problemas vinculados ao chamado “processo de informalidade”⁶.

No âmbito *laboral*, esse processo incluiu a intermitência entre inatividade e atividade no mercado laboral, a elevação do desemprego (oculto e também aberto), a multiplicação de tipos de contrato para o trabalho subordinado (ou assalariado), a contratação de trabalho assalariado sem observância das regras laborais, a sub-contratação (ou terceirização) do trabalho por meio de contratos civis ou comerciais, a expansão do trabalho em pequenos empreendimentos e do trabalho por conta própria (de caráter não capitalista).

Já no âmbito *sindical*, esses problemas relacionados ao “processo de informalidade” colaboraram decisivamente para que os sindicatos assistissem à contratação e à rarefação de suas bases de apoio, por meio dos seguintes mecanismos⁷:

6. Ver Cacciamali, 2000.

7. Ver Cardoso, 1999 e 2003; Ernst, 2003; Hyman, 1996; Pries e Dombois, 1998.



i) a elevação do desemprego, oculto ou mesmo aberto, fez com que diversos grupos de trabalhadores deixassem de pertencer às bases dos sindicatos (ao menos durante o período de desemprego, cuja tendência era ser cada vez mais longo durante os anos 1990);

ii) a redução do assalariamento ou, de modo alternativo, a ampliação do assalariamento em pequenos empreendimentos (resultado da desverticalização, da terceirização etc.) também fez com que vários grupos deixassem as bases sindicais (historicamente enraizadas nos maiores empreendimentos);

iii) a crise dos empreendimentos industriais (afetados pelas transformações da estrutura econômica nos anos 1990) incidiu sobre diversos grupos que, tradicionalmente, integravam as bases dos sindicatos mais fortes (em ramos como o siderúrgico, o automotivo, o petroleiro, o químico e assim por diante);

iv) o deslocamento de empreendimentos pelo território dos países (rumo a *green fields*, em busca de menores custos de produção) também fez com que diversos grupos de trabalhadores deixassem de pertencer às bases sindicais (tradicionalmente enraizadas nos chamados *brown fields*);

v) mesmo quando o assalariamento se manteve, a implantação de novas formas de produção (ohnistas, toyotistas etc.) implicou uma reorganização e, frequentemente, uma fragmentação das bases dos sindicatos (por conta da multiplicação dos tipos de contratos laborais, das condições de trabalho, dos tipos de remuneração, dos tipos de garantias etc.);

vi) a implementação dessas novas formas de produção, especialmente sensíveis a descontinuidades nos processos produtivos (por conta de iniciativas de estoque zero, *just in time* etc.), resultou em uma disputa renovada e acentuada pela lealdade dos trabalhadores, entre as empresas e os sindicatos (sendo que, em não raros casos, estes últimos saíram perdendo);

vii) mesmo quando o assalariamento se manteve, a diminuição da remuneração do trabalho fez com que os recursos financeiros à disposição dos sindicatos (recolhidos quase sempre com base nessa remuneração) frequentemente diminuíssem (prejudicando, desse modo, sua capacidade de organização e atuação).

Em suma, por conta do ocorrido com a estrutura e a conjuntura econômica, os anos 1990 presenciaram o que se denominou de “processo de informalidade” com implicações no âmbito laboral e sindical, entre as quais se destacaram a contração e a rarefação das bases dos sindicatos de trabalhadores. E, por conta dessas implicações, tais sindicatos passaram a enfrentar múltiplas e variadas dificuldades, em sua organização e também em sua atuação⁸.

8. Ver Alves, 2005; Cardoso, 1999 e 2003.



REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Os números apresentados abaixo, sobre emprego e sindicalização, ratificam esse contexto marcado por dificuldades; e o fazem, principalmente, no que se refere aos sindicatos radicados na indústria de transformação. Estes representam o foco central deste texto, pelo fato de terem sido os protagonistas da reparação do trabalho na esfera pública. Em meio aos organismos que alavancaram as mobilizações a partir do final dos anos 1970, que induziram a renovação da estrutura laboral e sindical no país, destacaram-se aqueles situados no setor metalúrgico, siderúrgico, petrolífero e químico.

De todo modo, se os números sobre o emprego e a sindicalização indicam as dificuldades enfrentadas pelos sindicatos nos anos 1990, os dos 2000 apontam em sentido contrário – ao menos no que se refere aos números sobre o emprego. Em todos os setores, inclusive nos pertencentes à indústria de transformação, a quantidade de ocupações assalariadas aumentou de modo relevante até 2011. E o curioso é que a sindicalização praticamente não acompanhou esse aumento, fenômeno visível quando observado sob a perspectiva relativa (ou seja, sob a perspectiva da taxa de sindicalização).

No que diz respeito aos números sobre o emprego, apesar deles indicarem que a estrutura e a conjuntura econômicas tiveram impactos mais positivos sobre a dinâmica *laboral* nos anos 2000, tais impactos não parecem ter alcançado inteiramente a dinâmica *sindical*. Analisada sob a ótica relativa, que leva em conta a taxa de sindicalização, esta última não apresentou um avanço, mas sim um recuo – especialmente no que tange aos sindicatos da indústria de transformação (sindicatos metalúrgicos, químicos etc.), foco principal deste texto.

Quadro 1**Taxa de sindicalização (filiação)**

Mencione-se que há diversas controvérsias em torno da taxa de sindicalização. Em especial, se ela consiste em bom indicador de força da organização e da atuação sindical no caso brasileiro. Entre outros motivos, porque historicamente, desde os anos 1930, os sindicatos independentaram da filiação dos trabalhadores para representá-los, isto é, os contratos coletivos negociados com as empresas aplicaram-se a todos os trabalhadores de sua base, filiados ou não; os sindicatos não necessitaram mobilizar esses trabalhadores para negociar tais contratos, eles simplesmente recorreram à justiça laboral em caso de dissenso com as empresas, sendo que essa justiça arbitrária algum consenso; por fim, os sindicatos independentaram da vontade dos trabalhadores para se custearem, desde os anos 1930 houve a cobrança de contribuições compulsórias sobre os salários, que custeavam não apenas os sindicatos, mas também a estrutura sindical acima deles (federações e confederações)⁹.

9. Ver Martins, 1989; Rodrigues, 1979.





continuação

Essas controvérsias acerca da taxa de sindicalização, incluindo sua adequação para mensurar a proximidade entre trabalhadores e sindicatos, já foram ampla e cuidadosamente discutidas pela literatura.

Grosso modo, essa adequação pode ser analisada sob duas óticas, que não são excludentes: a primeira refere-se aos trabalhadores (com foco na sua proximidade aos sindicatos, revelada pela sindicalização); a segunda concerne aos próprios sindicatos (com foco na importância da sindicalização para sua organização/atuação).

Quanto à **primeira** ótica, para os trabalhadores da indústria de transformação – e, especialmente, de alguns setores desta –, o fato de serem sindicalizados faz com que se mostrem, realmente, mais próximos aos sindicatos¹⁰.

Eles se informam mais sobre os vários aspectos da vida sindical, se engajam mais de perto nos eventos que ocorrem (como as assembleias e as eleições), participam com mais frequência das mobilizações sindicais (como os piquetes e as greves) e assim por diante.

Na verdade, na indústria de transformação – e, especialmente, em alguns setores desta – o ato de sindicalização traduz uma espécie de “polarização” das atitudes dos trabalhadores perante os sindicatos.

Quem é sindicalizado, é porque conhece e valora positivamente as consequências desse ato, concordando com as posturas de seus sindicatos (diante das empresas, diante do Estado etc.).

E quem não o é, é porque também conhece, mas não valora positivamente as consequências desse ato, ao contrário, o valora negativamente (por não concordar com as posturas dos sindicatos).

Já quanto à **segunda** ótica da discussão, na indústria de transformação – e, especialmente, em alguns setores desta – os sindicatos já não independem dos trabalhadores para sua organização/atuação, como ocorreu por um longo período a partir dos anos 1930¹¹.

A título de exemplo, a negociação/contratação coletiva já não é realizada recorrendo-se à justiça laboral (dissídios coletivos de natureza econômica), mas sim por meio da mobilização de suas bases (com greves que forcem as empresas a negociar/contratar).

Além disso, o custeio dos sindicatos, em vários segmentos da indústria de transformação, já não depende (exclusiva ou mesmo majoritariamente) de contribuições compulsórias sobre os salários. Esse custeio depende, sim, de contribuições voluntárias (que têm por base o ato de associação dos trabalhadores) e de contribuições assistenciais (que têm por base os resultados da negociação/contratação coletiva, conduzida pelos próprios sindicatos).

Enfim, sob duas óticas distintas, mas não excludentes, a literatura mostra que, no período estudado neste texto, a sindicalização pode importar – e, destaque-se, importar bastante. Na indústria de transformação – e, especialmente, em alguns setores desta, como o metalúrgico –, ela pode ser encarada, dentre de certos limites, como um indicador de força da organização e da atuação sindical.

10. Ver Cardoso, 1999 e 2003; Cardoso, Comin e Campos, 1997.

11. Ver Cardoso, 1999 e 2003; Cardoso, Comin e Campos, 1997.





A BASE DOS SINDICATOS: ANOS 1990 E 2000

Em geral, falar da base dos sindicatos é falar do emprego registrado, ou seja, do trabalho assalariado e reconhecido pela regulação laboral. Além disso, podemos agregar ainda dois outros recortes que contribuem para melhor defini-la:

i) a base dos sindicatos é composta pelo emprego registrado no setor privado da economia. Neste setor, estão empresas privadas, *stricto sensu*, e também empresas públicas, cujos trabalhadores são denominados celetistas: assalariados e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹². Trabalhadores considerados estatutários (regidos por estatutos específicos, como a Lei nº 8.112/1990)¹³ são analisados apenas indiretamente, como integrantes da base de sindicatos situados em “Outros Setores”;

ii) Nosso foco está na base dos sindicatos do setor industrial da economia, isto é, a indústria de transformação (deixando de fora a de construção). A análise deste setor se dá tanto em seu conjunto quanto nas “cadeias industriais” – agrupamentos construídos a partir da classificação de atividade utilizada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), fonte de informações principal deste texto – agrupadas em 13 segmentos distintos¹⁴.

Em resumo, ao tratar aqui da base dos sindicatos, está a se tratar do emprego registrado no setor privado e industrial da economia¹⁵. Esses recortes trazem limitações óbvias para o estudo a ser conduzido, mas também abrem algumas possibilidades interessantes. Quanto a estas últimas, pode-se dizer que o foco no emprego registrado privado e industrial corresponde ao foco nos trabalhadores, em larga medida, responsáveis por alavancar as mobilizações que trouxeram o trabalho de volta à arena pública a partir do final dos anos 1970.

Pode-se mencionar entre esses trabalhadores os metalúrgicos, os petroleiros, os químicos entre outros. Eles destacaram-se por acentuado grau de inovação nas relações de representação coletiva estabelecidas com seus sindicatos. Isso incluiu um extenso enraizamento em seus locais de trabalho (em comissões de fábrica e outros organismos), uma ampla capacidade de mobilização coletiva (em piquetes, greves etc.), bem como uma postura extrema-

12. Decreto-Lei nº 5.452/1943.

13. Estatuto dos trabalhadores civis do setor público federal.

14. A estrutura dessa Classificação de Atividades (descrita no Anexo IV da manual metodológico de cada Pnad/IBGE) alterou-se entre 1992 e 2011, período de análise deste texto. Assim, foram realizados ajustes na composição de cada um dos 13 segmentos industriais com o intuito de manter a comparabilidade das suas informações ao longo desse período.

15. Dadas as características do emprego no setor industrial, neste texto não se diferencia propriamente emprego (posto de trabalho) de empregado (trabalhador que ocupa esse posto). Ainda que, pelo fato de se utilizar a Pnad/IBGE como fonte de informações principal, o foco está de fato no trabalhador empregado (e não no posto caracterizado como emprego).





mente crítica diante das empresas (no que se refere às regras e às práticas de contratação, utilização, remuneração e demissão dos trabalhadores).

Todos esses aspectos, que representaram uma inovação para a história da representação coletiva no Brasil, estiveram associados aos trabalhadores registrados privados e, sobretudo, industriais. Em seu seio, surgiram algumas das principais novidades em termos de relações sindicais (e, por que não, políticas) nos últimos 40 anos. É por tal razão que este texto opta por concentrar seu foco nesses trabalhadores específicos, considerados pela literatura como “portadores de futuro” na história do país (ao menos até o período mais recente – a década de 2000)¹⁶.

Anos 1990

No Brasil, ao longo dos anos 1990, o emprego não apresentou dinamismo destacado. No conjunto da indústria, o número de trabalhadores saiu de 5,78 milhões, em 1992, para 6,12 milhões em 2001. Isso representou um incremento de 341 mil trabalhadores em termos absolutos e de 5,9% em termos relativos (pouco significativo, considerando-se o período de nove anos).

Essa evolução esteve abaixo da verificada no restante da economia, cujo número de trabalhadores passou de 13,52 milhões, em 1992, para 16,23 milhões em 2001. Isso significou um aumento de 2,71 milhões em termos absolutos e de 20,0% em termos relativos (acima do percentual na indústria, mas ainda pouco expressivo, levando-se em conta os nove anos do intervalo).

Especificamente quanto à indústria, entre 1992 e 2001, o emprego concentrou-se nos mesmos segmentos, destacando-se os de: i) têxteis, vestuários, couros e calçados; ii) alimentos, bebidas e fumo; iii) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); iv) madeira, celulose, papel e mobiliário; v) materiais siderúrgicos e metalúrgicos; vi) materiais e equipamentos de transporte.

Mas, na maioria desses segmentos, o emprego não demonstrou dinamismo no período. Seis deles mostraram até mesmo contração no número de trabalhadores: i) materiais siderúrgicos e metalúrgicos; ii) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); iii) alimentos, bebidas e fumo; iv) extração e processamento de outros minerais (metálicos ou não); v) materiais jornalísticos, editoriais e gráficos; vi) materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos.

Nos outros sete segmentos estudados, o número de trabalhadores apresentou ampliação, mas bastante modesta: i) madeira, celulose, papel e mobiliário; ii) têxteis, vestuários, couros e calçados; iii) máquinas e equipamentos

16. Ver Oliveira, 1993.

REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

industriais; iv) materiais minerais não metálicos (vidros, cerâmicas e outros); v) materiais e equipamentos diversos; vi) materiais e equipamentos de transporte (carros, ônibus etc.); vii) extração de petróleo e gás.

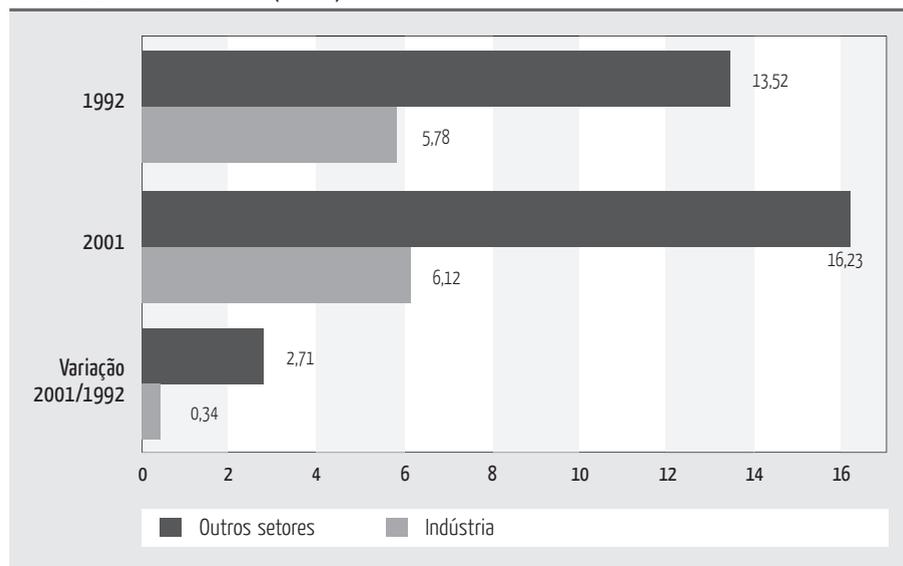
Em suma, em se tratando de emprego, os anos 1990 denotaram-se por uma evolução pouco dinâmica, que se mostrou particularmente clara no caso da indústria de transformação. Clara, inclusive, no caso de segmentos que empregavam muito (como os de materiais siderúrgicos, metalúrgicos e químicos, bem como os de alimentos, bebidas e fumo).

Recorde-se que isso esteve associado às mudanças na estrutura da economia (mudanças nos planos macro e micro, já descritas acima). E esteve, também, vinculada à conjuntura da economia no período (caracterizada pelo crescimento vagaroso, instável e descompassado do PIB, tal como já examinado).

Gráfico 1

Emprego privado e registrado; e variação do emprego, privado e registrado na indústria de transformação e outros setores econômicos

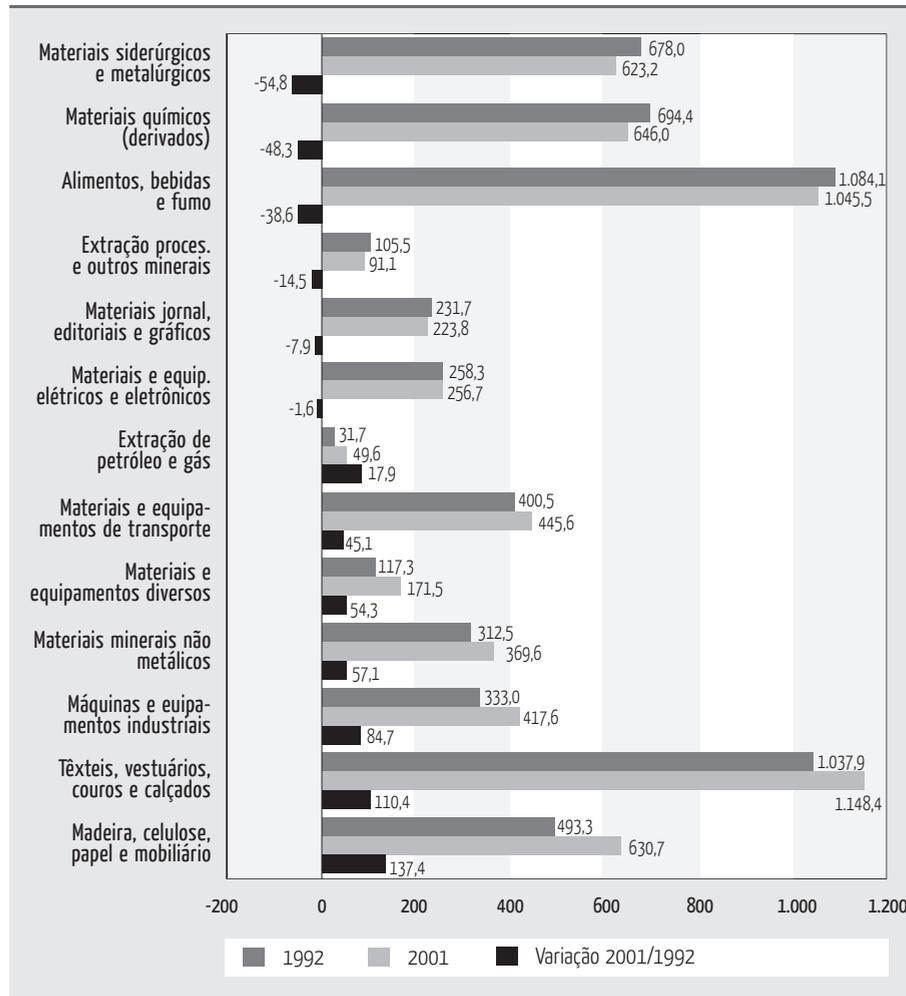
Brasil, 1992 e 2001 - em nº (milhão)



Fonte: Pnad/IBGE

**Gráfico 2**

Emprego privado e registrado; e variação do emprego, privado e registrado na indústria de transformação Brasil, 1992 e 2001 (em % e em pontos percentuais)



97

Fonte: Pnad/IBGE

A falta de dinamismo do emprego esteve na raiz de alguns fenômenos relacionados ao “processo de informalidade”, como a contração e a rarefação das bases sindicais. Ressalve-se que, apesar de serem por vezes concomitantes, tais fenômenos são distintos, como discutido a seguir no Quadro 2.



**Quadro 2****Contração e rarefação**

Ao analisar a contração das bases sindicais, por um lado, e a sua rarefação, por outro, ressalta-se que tais fenômenos são distintos, ainda que possam ser concomitantes¹⁷. Como exemplo, nos anos 1990, diversos segmentos industriais assistiram à redução no número de seus trabalhadores, o que muitas vezes resultou na contração das bases dos sindicatos.

Todavia, alguns desses segmentos poderiam ter presenciado a ampliação da filiação entre os trabalhadores que restaram, o que resultaria não na rarefação, mas sim no adensamento das bases dos sindicatos. Na verdade, há uma matriz com quatro possibilidades, construída a partir da conexão entre esses fenômenos, que pode ajudar a compreender o ocorrido no período:

98

Número de trabalhadores se contrai
+
Número de trabalhadores filiados se contrai mais
=
Contração e rarefação da base

Número de trabalhadores se contrai
+
Número de trabalhadores filiados se contrai menos/se amplia
=
Contração, mas adensamento da base

Número de trabalhadores se amplia
+
Número de trabalhadores filiados se amplia menos/se contrai
=
Ampliação, mas rarefação da base

Número de trabalhadores se amplia
+
Número de trabalhadores filiados se amplia mais
=
Ampliação e adensamento da base

17. Ver Cardoso, 1999 e 2003; Cardoso, Comin e Campos, 1997.





Mencione-se que, nessa matriz, a contração das bases (considerada em termos de número de trabalhadores) está vinculada principalmente a fenômenos econômicos que fazem com que tal número diminua. E, sendo econômicos, tais fenômenos estão com frequência mais além do alcance da atuação dos sindicatos (no máximo, estão sob o alcance da atuação das empresas e do Estado).

Já a rarefação das bases está associada não só a fenômenos econômicos (ligados à redução do número de trabalhadores que pode influenciar a decisão de filiação dos restantes), mas também a políticos (como a atuação dos sindicatos, no sentido de conscientizar, filiar e mobilizar os trabalhadores). E, sendo políticos, tais fenômenos se mantêm com frequência ao alcance da atuação dos sindicatos¹⁸.

Além disso, ressalte-se que são distintas as consequências da contração e da rarefação das bases. Levando em consideração a matriz acima, fica bastante evidente que, na confluência de fenômenos econômicos e políticos, nem sempre os sindicatos têm necessariamente que se fragilizar.

Em alguns casos, o número de trabalhadores pode se reduzir, mas o número de trabalhadores filiados pode não diminuir (ou, ao menos, não na mesma proporção), o que resulta em bases menores e, ao mesmo tempo, mais densas. Nesses casos, os sindicatos podem não se fragilizar, mas sim se fortalecer, mantendo/expandindo seu potencial de organização e atuação¹⁹.

No que diz respeito à contração das bases sindicais, já se constatou anteriormente que diversos segmentos industriais testemunharam esse fenômeno nos anos 1990. Inclusive aqueles que contavam com elevado número de trabalhadores, como os de materiais siderúrgicos, metalúrgicos e químicos, bem como os de alimentos, bebidas e fumo.

Já no que se refere à rarefação, literalmente todos os segmentos da indústria presenciaram tal fenômeno. E, em alguns que contavam com elevadas taxas de sindicalização, ele se mostrou ainda mais acentuado. Esse foi o caso dos materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos, dos materiais e equipamentos de transporte, das máquinas e equipamentos industriais e dos materiais siderúrgicos e metalúrgicos, por exemplo.

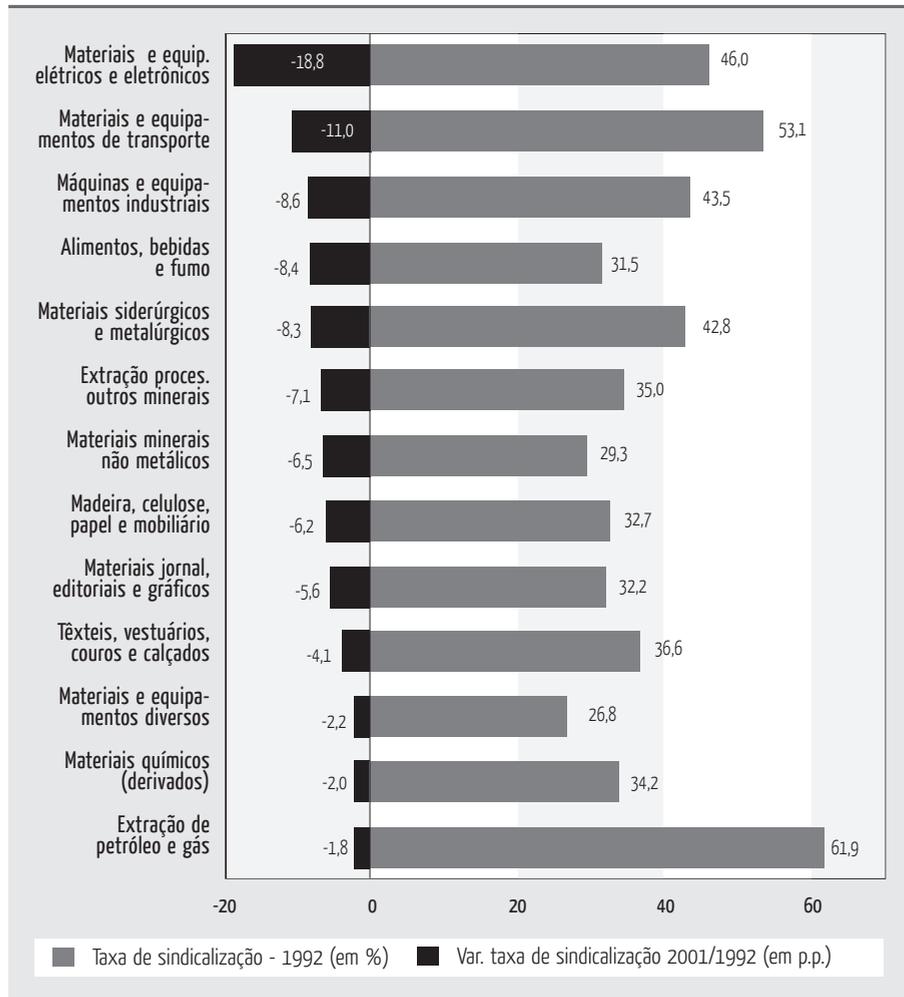
No conjunto da indústria, a taxa de sindicalização reduziu-se de 37,0% para 30,2% entre 1992 e 2001 (uma oscilação de -6,8 pontos percentuais). No restante da economia, essa taxa também diminuiu, mas de maneira menos acentuada: passou de 29,1% para 24,9% (uma variação de -4,2 pontos). Dessa maneira, a rarefação das bases sindicais atingiu de frente os sindicatos situados na indústria, mas não deixou de afetar os localizados no restante da economia.

18. Ver Cardoso, 1999 e 2003.

19. Ver Cardoso, 1999 e 2003; Cardoso, Comin e Campos, 1997.

Gráfico 3

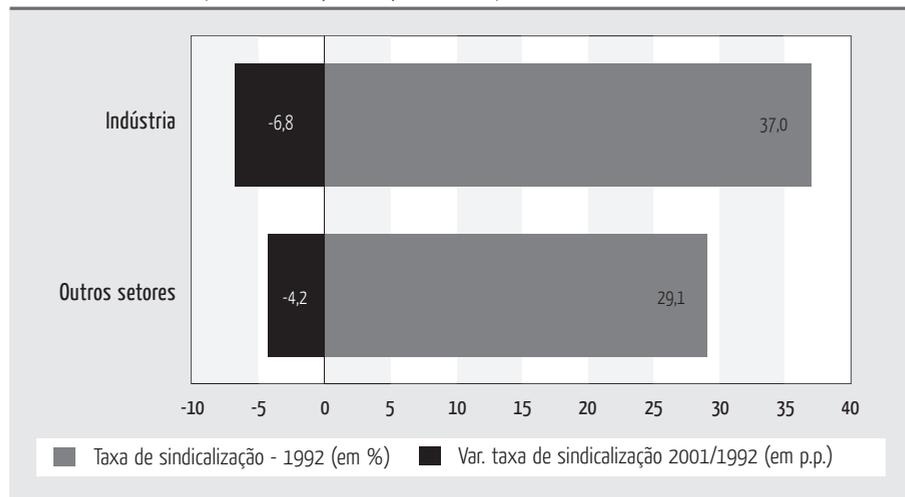
Taxa e variação de sindicalização dos empregados na indústria de transformação Brasil, 1992 e 2001 (em % e em pontos percentuais)



Fonte: Pnad/IBGE

**Gráfico 4****Taxa e variação de sindicalização dos empregados na indústria de transformação e outros setores econômicos**

Brasil, 1992 e 2001 (em % e em pontos percentuais)



Fonte: Pnad/IBGE

Em resumo, da perspectiva dos sindicatos, os obstáculos presentes na economia (derivados das mudanças desfavoráveis na estrutura, bem como dos eventos pouco favoráveis da conjuntura) não foram superados pelos avanços na política (na qual seria possível uma atuação mais ampla e intensa no sentido de conscientizar, filiar e mobilizar). Isso se mostrou especialmente claro para os sindicatos de trabalhadores da indústria, mas também se revelou um fato para aqueles da economia mais ampla.

Os anos 1990 constituíram um período de fragilização dos sindicatos no Brasil, cujas bases se contraíram e, também, tornaram-se mais rarefeitas. Tais fenômenos atingiram até mesmo aqueles que contavam com elevado número de trabalhadores e elevada taxa de filiação, radicados principalmente na indústria de transformação. E radicados em segmentos “nobres”, como os materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos, os materiais e equipamentos de transporte, as máquinas e equipamentos industriais e os materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

Anos 2000

Na direção contrária dos anos 1990, os 2000 caracterizaram-se por um





dinamismo acentuado em termos de emprego. Isso pôde ser visto tanto na indústria de transformação quanto no restante da economia. O assalariamento apresentou um avanço que há tempos não era visto no Brasil, talvez desde o fim do “milagre” econômico no período militar.

Curiosamente, verificou-se um descolamento entre a dinâmica *laboral*, por um lado, e a *sindical*, por outro. Enquanto a primeira beneficiou-se dos eventos da economia dos anos 2000, a segunda praticamente não se aproveitou deles. O crescimento do emprego, que ampliou as bases dos sindicatos, não se fez acompanhar do aumento da filiação que poderia fazer com que tais bases se adensassem.

Como explicações para essa dinâmica *laboral*, a literatura aponta para uma série de mudanças na estrutura da economia nos anos 2000, situadas no plano *macro* e, com frequência, associadas ao Estado. Elas responderam, em alguma medida, pela constituição de um novo modelo de acumulação no Brasil, distinto do denominado “liberal”, típico dos anos 1990. Em termos abreviados, podem-se citar as seguintes mudanças²⁰:

1) a alteração de certos aspectos da divisão mundial do trabalho, agora com a vinculação do país ao sudeste asiático: este último passou a desempenhar um duplo papel – importador de bens primários (produtos agrícolas, pecuários, minerais e energéticos) e, ao mesmo tempo, exportador de produtos secundários (manufaturados de todas as espécies, com destaque para os de baixos preços);

2) por conta dessa vinculação, uma extensa acumulação de divisas: isso atribuiu novos graus de liberdade às iniciativas de estabilização monetária do ponto de vista monetário, creditício, cambial, tributário, fiscal ou mesmo comercial. Com tais graus de liberdade, tornou-se viável alcançar patamares ampliados e mais estáveis de crescimento do PIB, sem se aprisionar pelas históricas preocupações com a instabilidade do padrão monetário;

3) com esse crescimento ampliado e mais constante do PIB, novos recursos externos afluíram para o país: não só recursos dedicados à produção de bens e serviços (os chamados “investimentos diretos externos”), mas também direcionados aos mercados de juros, de câmbio, de ações etc. (os investimentos “em carteira”). Isso contribuiu para a acumulação de divisas externas que, em ampla medida, realimentou o círculo virtuoso acima descrito;

4) a retomada, por parte do Estado, de papéis como os de financiador, produtor, regulador etc., que no modelo “liberal” dos anos 1990 haviam sido

20. Ver Baltar et al., 2010; Barbosa, 2011; Berg, 2011 e 2011a; Cacciamali, 2010 e 2011; Cacciamali e Cury, 2012; Cacciamali, Celli e Bobik Jr., 2012; Cardoso Jr., 2007; Fiori, 2006; Marinakis, 2011; Medeiros, 2006; OIT, 2010; Pinto, 2013.



relegados a segundo plano. Essa retomada significou, entre outras coisas, novas regulações dos mercados (de bens, serviços, capitais, trabalho, terras etc.), maior arrecadação tributária (que cresceu muito, em consequência do avanço do PIB) e maior gasto estatal (particularmente na seara social, em que se destacaram a transferência de rendimentos e a prestação de serviços);

5) o maior gasto estatal, principalmente na área social, reforçando um aspecto do modelo de acumulação que começou a se desenhar: a ênfase no mercado interno, gravitando em torno do consumo das famílias. Apesar da relevância das exportações, o consumo interno apresentou destaque crescente na composição do PIB, em particular após a crise mundial de 2008 que fechou parcela dos mercados externos, mesmo os de bens primários; .

6) em conjunto com os demais aspectos já descritos, o maior gasto social colaborou para o crescimento ampliado e mais constante do PIB: no que tange às transferências de rendimentos, este gasto inseriu, de forma direta, milhões de famílias no circuito de consumo de bens e serviços. E, mesmo quanto à prestação de serviços, tal gasto liberou recursos das famílias, que se dirigiram, de modo indireto, também ao circuito de consumo.

Traduzindo em termos de conjuntura, talvez se possa dizer que as mudanças na estrutura econômica fizeram com que a dinâmica do PIB se mostrasse mais positiva ao longo dos anos 2000²¹. E isso teve um impacto também positivo sobre a dinâmica laboral, na qual se destacou principalmente o avanço do assalariamento.

Na indústria como um conjunto, o número de empregados passou de 6,12 milhões, em 2001, para 8,25 milhões em 2011. Isso representou um aumento de 2,13 milhões em termos absolutos, e de 34,8% em termos relativos (percentual que se mostrou significativo, comparado com o visto nos anos 1990).

No restante da economia, no mesmo lapso de tempo, o número de empregados foi de 16,23 milhões para nada menos que 27,98 milhões. Isso significou um crescimento de 11,75 milhões em termos absolutos, e de 72,4% em termos relativos (porcentagem muito expressiva, mesmo referindo-se a um período de dez anos).

Na indústria, o assalariamento avançou em quase todos os segmentos, com exceção do de materiais e equipamentos diversos (que consiste em uma miscelânea de produtores/produtos). Nos demais, houve avanços destacados, como nos de: i) têxteis, vestuários, couros e calçados; ii) alimentos, bebidas e

21. Ressalte-se que outras mudanças, não relacionadas à esfera da economia, mas sim à da demografia, da sociedade e da política, também são apontadas pela literatura já citada, como "concausas" da dinâmica econômica e laboral durante os anos 2000.



fumo; iii) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); iv) materiais e equipamentos de transporte; v) máquinas e equipamentos industriais; vi) materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

Ademais, em larga medida, em todo o período estudado, o assalariamento permaneceu concentrado nos mesmos segmentos da indústria, destacando-se os de: i) têxteis, vestuários, couros e calçados; ii) alimentos, bebidas e fumo; iii) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); iv) materiais siderúrgicos e metalúrgicos; v) madeira, celulose, papel e mobiliário; vi) materiais e equipamentos de transporte.

Em resumo, em se tratando da dinâmica laboral, registrou-se um dinamismo marcante no assalariamento ao longo dos anos 2000, contrariamente ao que se verificou nos anos 1990. Seja na indústria, seja na economia mais ampla, um grande número de empregos foi criado, resultando em uma ampliação equivalente das bases dos sindicatos de trabalhadores.

Isso esteve vinculado às mudanças, ocorridas no período, que alteraram a estrutura da economia e se refletiram em sua conjuntura. Entre 2001 e 2011, o PIB cresceu mais e de maneira mais equilibrada e estável, e a dinâmica laboral beneficiou-se claramente disso, ainda que a sindical não.

Chama a atenção o descolamento entre ambas as dinâmicas, com as bases dos sindicatos se ampliando, mas não necessariamente se tornando mais densas. Na indústria, dos 13 segmentos analisados, nada menos que nove exibiram diminuição na taxa de sindicalização no período contra apenas quatro que mostraram aumento.

Ou seja, nos anos 2000, as bases dos sindicatos quase sempre se ampliaram. Mas, de forma concomitante e frequente, se rarefizeram. Este foi o caso, inclusive, dos segmentos que contavam com algumas das taxas de sindicalização mais elevadas em 2001: i) extração de petróleo e gás; ii) materiais e equipamentos de transporte; iii) máquinas e equipamentos industriais; iv) materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

No outro extremo, em alguns segmentos, as bases dos sindicatos se adensaram, com destaque para: i) materiais e equipamentos diversos (que, nos anos 2000, foi o único a sofrer contração do número de trabalhadores em sua base); ii) alimentos, bebidas e fumo; iii) materiais jornalísticos, editoriais e gráficos. De toda forma, esses segmentos, em que os sindicatos conseguiram adensar suas bases, mostraram-se bastante minoritários na indústria.

Acrescente-se que no conjunto da indústria a taxa de sindicalização diminuiu de 30,2% para 28,6% entre 2001 e 2011 (uma variação de -1,6 ponto percentual). Já no restante da economia, essa taxa encolheu de 24,9% para 20,0% (uma oscilação de -4,9 pontos percentuais). Ou seja, a rarefação das bases sin-



dicais teve lugar entre os sindicatos industriais, mas também (e de maneira até mais intensa) entre aqueles da construção, do comércio, dos serviços etc.

Enfim, enfocando principalmente a indústria, o que poderia explicar esse descompasso entre a dinâmica laboral e a sindical? Por que apesar de se ampliarem (com a integração de maior número de trabalhadores), as bases sindicais se tornaram mais rarefeitas na maior parte dos segmentos industriais? Nos anos 1990, o fenômeno da rarefação podia ser mais compreensível, dado o fenômeno simultâneo da contração das bases. Mas nos anos 2000 não parece haver explicação evidente para isso, ainda que existam algumas hipóteses, explicitadas na seção final deste texto.

Tais hipóteses exploram os dois âmbitos de discussão envolvendo as bases sindicais: de um lado, o econômico, que guarda vínculos estreitos com os fenômenos de ampliação *versus* contração das bases; de outro, o político, que guarda relações com os fenômenos de adensamento *versus* rarefação dessas mesmas bases. Nos anos 2000, ao ampliar as bases, a economia apontou para a superação da fragilidade em que foram deixados os sindicatos nos anos 1990; contudo, aparentemente, ao não adensá-las, a política não apontou na mesma direção (ou, ao menos, não de maneira tão clara).

É de se notar o fato de justamente o âmbito da política o mais permeável à atuação dos sindicatos, que encontrariam aí condições para conscientizar, filiar e mobilizar trabalhadores, tão mais facilmente quanto mais favorável se mostrasse o âmbito da economia. E, com ampla convicção, pode se afirmar que este último mostrou-se muito mais favorável aos sindicatos nos anos 2000. Saber por que motivos isso não foi inteiramente aproveitado nesse período é o foco central das hipóteses explicitadas na seção final deste texto.



Gráfico 5

Emprego privado e registrado; e variação do emprego, privado e registrado na indústria de transformação e outros setores econômicos

Brasil, 2001 e 2011 - em nº (milhão)

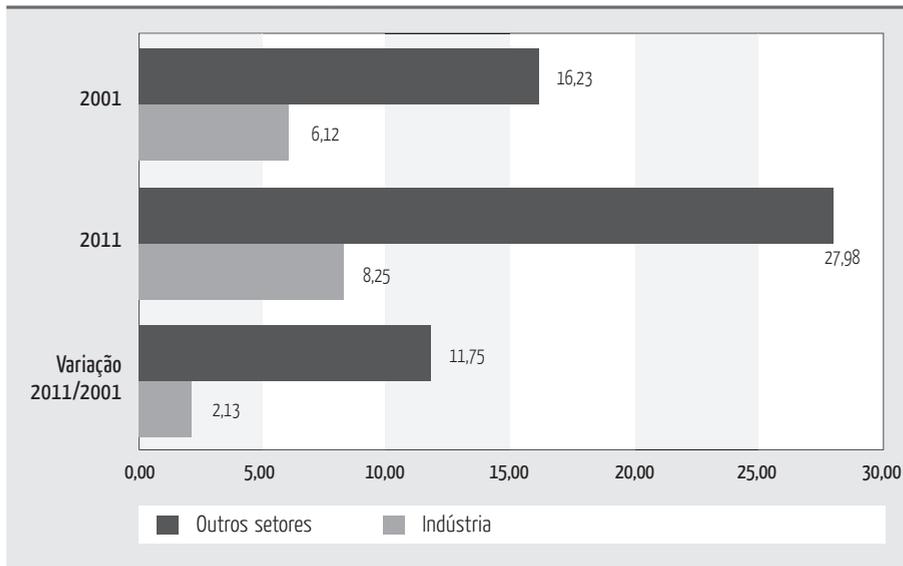
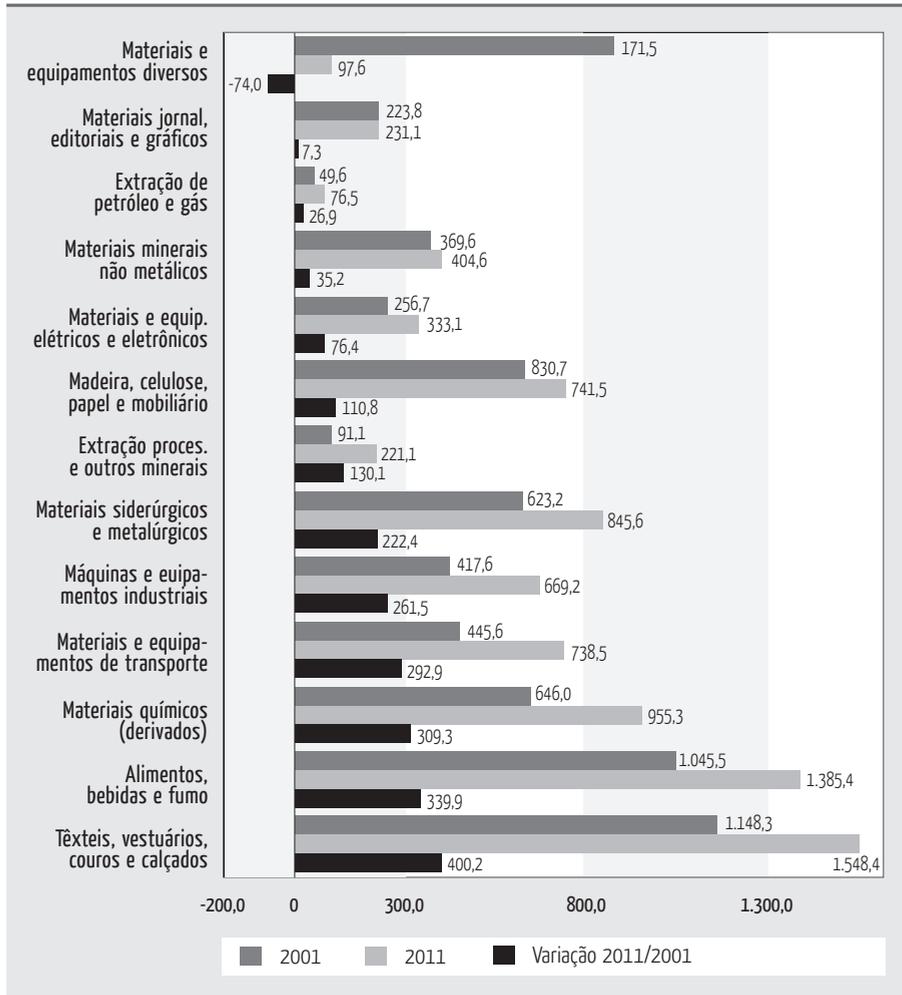


Gráfico 6

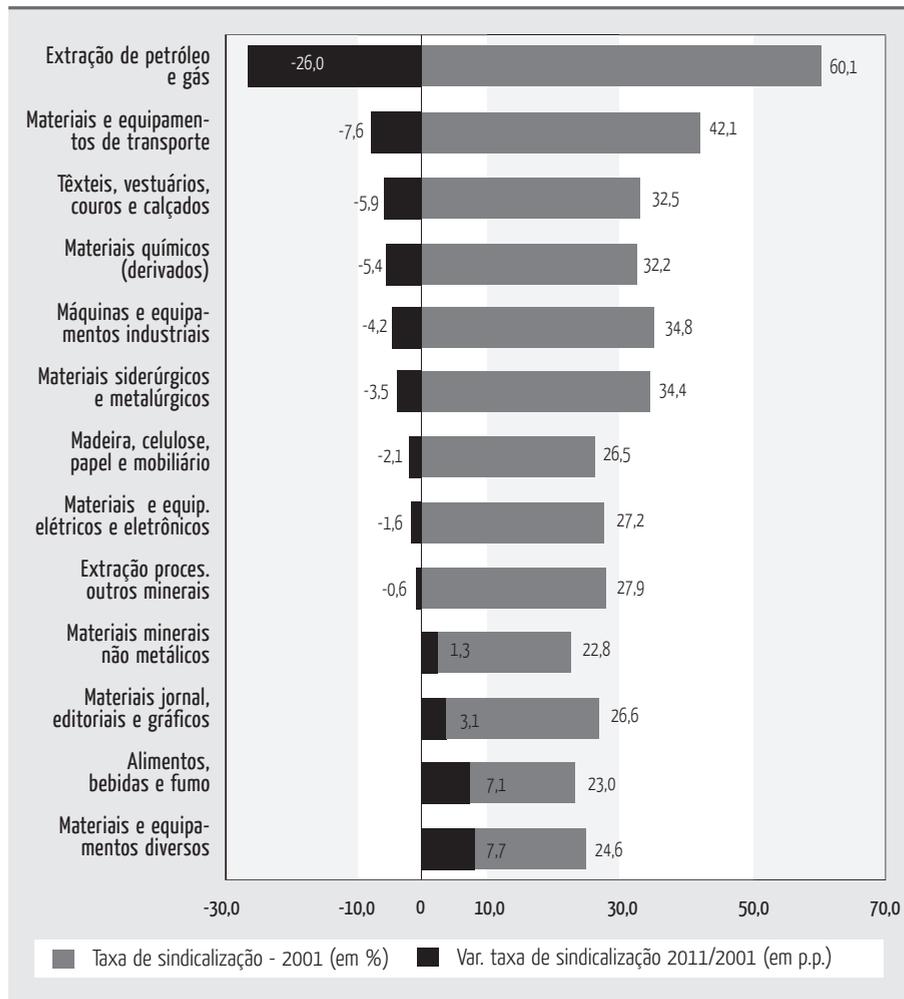
Emprego privado e registrado; e variação do emprego, privado e registrado na indústria de transformação Brasil, 2001 e 2011 - em nº (mil)



Fonte: Pnad/IBGE

Gráfico 7

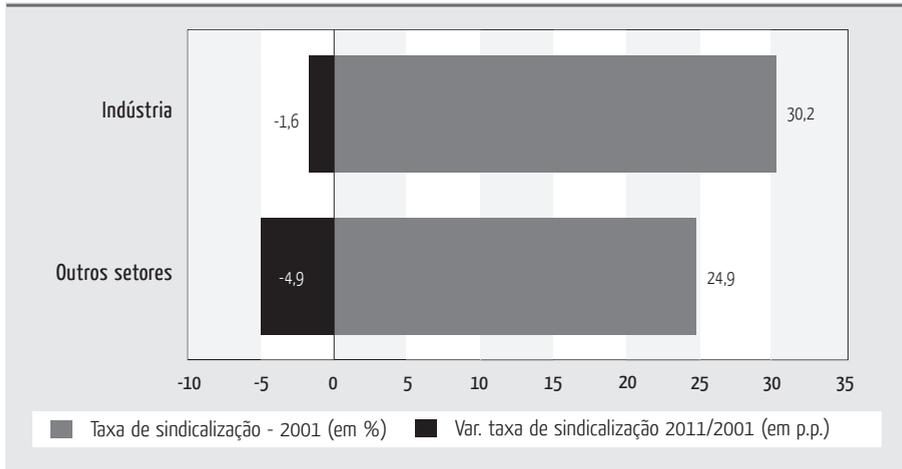
Taxa e variação de sindicalização dos empregados na indústria de transformação Brasil, 2001 e 2011 (em % e em pontos percentuais)



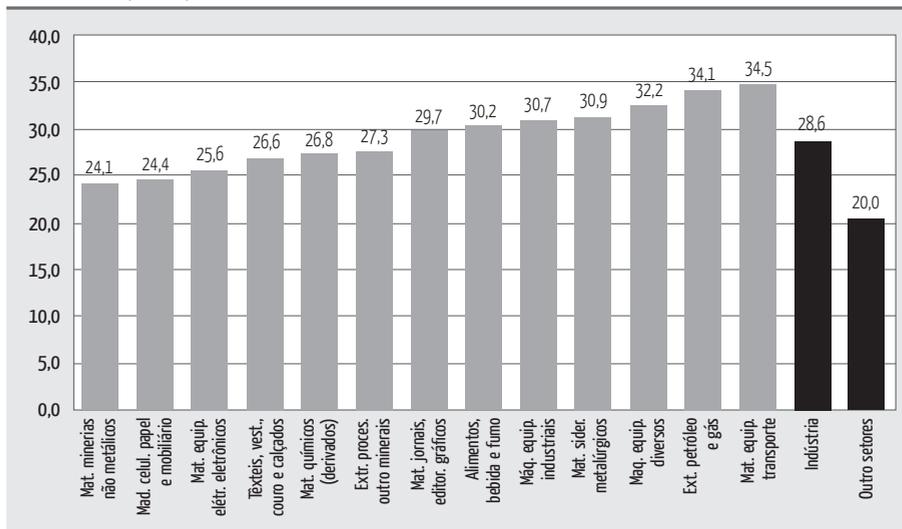
Fonte: Pnad/IBGE

**Gráfico 8****Taxa e variação de sindicalização dos empregados na indústria de transformação e outros setores econômicos**

Brasil, 2001 e 2011 (em % e em pontos percentuais)



Fonte: Pnad/IBGE

Gráfico 9**Taxa de sindicalização dos empregados na indústria de transformação e outros setores econômicos**
Brasil, 2011 (em %)

Fonte: Pnad/IBGE



Anos 1990 e 2000: perfil da sindicalização

Já se falou bastante, aqui, sobre quantidades (número de trabalhadores, número de trabalhadores sindicalizados e assim por diante). Desse modo, apenas a título de complemento, fala-se nesta seção sobre algumas “qualidades”. Mais especificamente, sobre o perfil dos trabalhadores sindicalizados. A ideia é verificar, de maneira sumária, quem são os trabalhadores que se filiam aos sindicatos, bem como se eles são os mesmos ao longo dos anos 1990 e 2000²².

Diante das várias limitações da fonte de informações utilizada, a ideia é focar somente em alguns atributos dos trabalhadores: i) demográficos adscritos (idade, sexo e cor); ii) demográficos adquiridos (escolarização, área de residência – rural *versus* urbana, bem como metropolitana *versus* não-metropolitana – e migração); iii) ocupacionais (porte do estabelecimento, tempo de ocupação, tipo de ocupação e remuneração dos trabalhadores).

A fim de verificar a “influência” de cada um desses atributos na filiação a sindicatos, realiza-se uma análise de razões de chance, provenientes de regressões logarítmicas binomiais. Os anexos deste texto contêm um resumo dos resultados alcançados por meio dessas regressões, bem como um sumário dos modelos logarítmicos (métodos de seleção de variáveis, números de iterações, valores de qui-quadrado, valores de Nagelkerke, valores de coeficientes, níveis de significância, índices de classificação, números de resíduos etc.).

Em 2011, os atributos mais importantes a influenciar a filiação pareciam ser os da esfera ocupacional. Se o trabalhador estivesse ocupado em estabelecimento de maior porte, ele tinha 2,16 mais chances de se filiar do que se estivesse em um de menor porte²³. Se o trabalhador permanecesse mais tempo no mesmo estabelecimento, ele possuía 1,72 vezes mais chances de se filiar do que se permanecesse menos tempo. Se o trabalhador contasse com uma maior remuneração nesse estabelecimento, ele tinha 1,75 vezes mais chance de se filiar ao sindicato do que se contasse com uma menor.

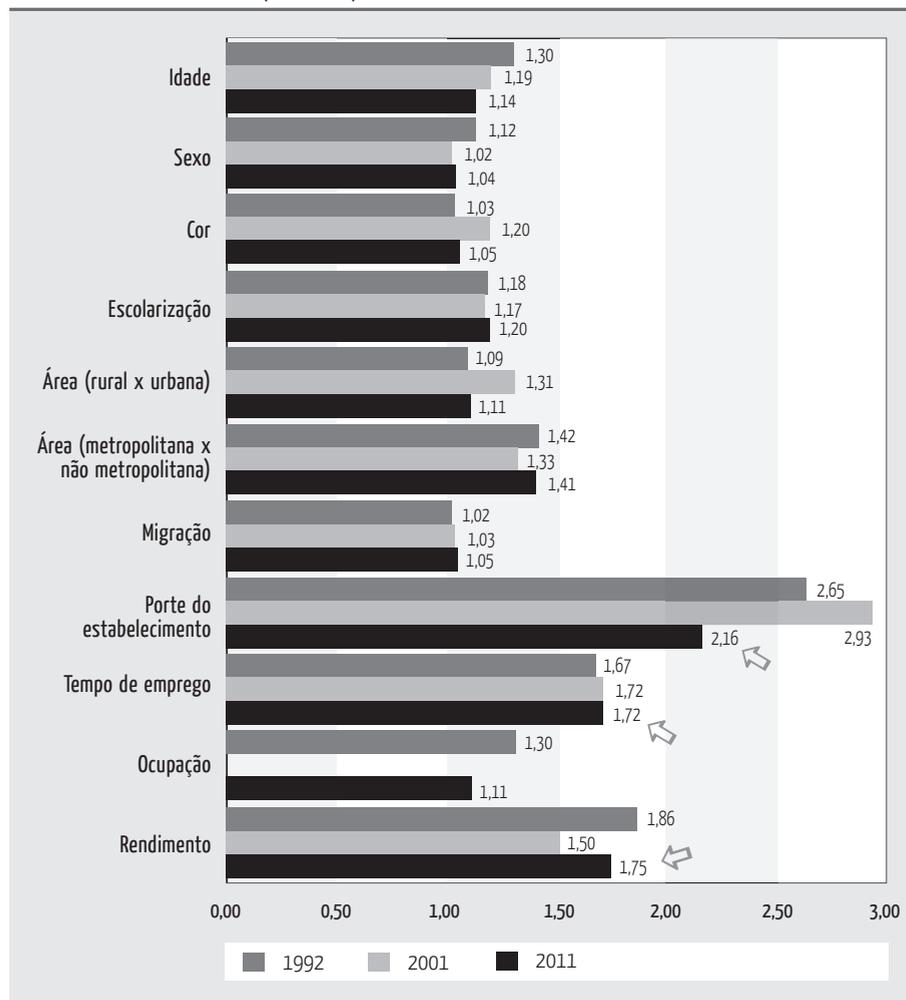
Nesse mesmo ano, outros atributos que pareciam ter alguma importância eram os demográficos/adquiridos. Com ênfase para a escolarização – se o trabalhador contasse com mais anos de estudo, sua chance de se filiar era 1,20 vezes maior – e para a localização do estabelecimento em que estava ocupado – se esse estabelecimento estivesse em área metropolitana, sua chance de se filiar era 1,41 vezes maior. Por outro lado, os atributos demográficos/adscritos

22. Sobre a importância de analisar quem são os estratos específicos de trabalhadores que se filiam aos sindicatos, bem como os estratos que sustentam a mobilização dos sindicatos, ver Cardoso, 1999; Offe, 1984; Rodrigues, 1999.

23. É preciso ressaltar que, ao tratar das razões de chance entre os atributos pessoais dos trabalhadores e suas intenções de filiação aos sindicatos, não se pretende realizar qualquer afirmação sobre eventuais relações de causalidade aí existentes.

**Gráfico 10**

Razões de chance de sindicalização dos empregados da indústria de transformação
Brasil, 1992, 2001 e 2011 (em vezes)



Fonte: Pnad/IBGE

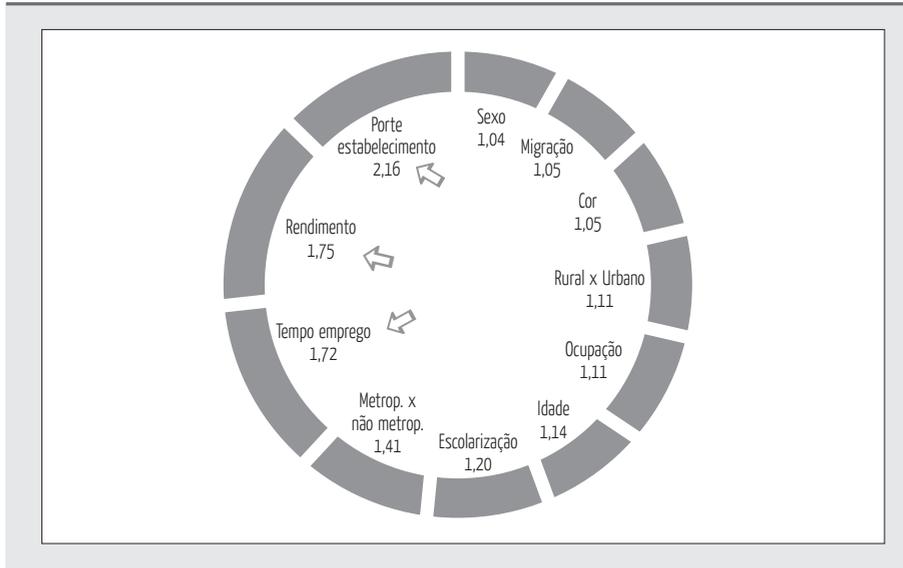
Obs: Neste gráfico, se o valor da razão de chance é inferior a 1,00, ele é transformado em 1/valor.

pareciam ser pouco importantes na relação entre o trabalhador e o sindicato. O sexo, masculino ou feminino, bem como a cor/raça, branca ou negra, não pareciam ser elementos pertinentes dessa relação. Em escassa medida, o único atributo que se destacava era a idade – se o trabalhador fosse mais velho, sua chance de se filiar era 1,14 vezes maior.



**Gráfico 11**

Razões de chance de sindicalização dos empregados da indústria de transformação Brasil, 1992, 2001 e 2011 (em vezes)



Fonte: Pnad/IBGE

Obs: Neste gráfico, se o valor da razão de chance é inferior a 1,00, ele é transformado em 1/valor.

Enfim, em 2011, a filiação ao sindicato parecia influenciada por atributos pertencentes à esfera ocupacional. Mencione-se que, “estruturalmente”, isso não deixava de fazer sentido, dado que a filiação e a mobilização dos trabalhadores sempre foram aspectos próprios da vida sindical. E esta última quase sempre disse respeito a assuntos relativos à esfera ocupacional (envolvendo mobilizações por melhores condições de trabalho, em defesa de remunerações mais elevadas, contra demissões de trabalhadores etc.)²⁴.

Uma evidência desse caráter “estrutural” talvez esteja na evolução observada entre 1992 e 2011. Em todo esse período, os atributos que mais importam para a filiação sindical são sempre os mesmos: porte do estabelecimento, tempo de ocupação e remuneração. É verdade que, ao longo do período de análise, alguns atributos têm suas razões de chance diminuídas (como a idade, o porte do estabelecimento e a remuneração) ou até mesmo invertidas (como o sexo, a escolarização, a migração e a área de residência). Mas isso não altera

24. Ver Cardoso, 1999 e 2003.





o básico: a adesão à vida sindical parece sempre pautada por fenômenos próprios da esfera ocupacional.

Algumas hipóteses

A partir das evidências expostas, talvez se possa afirmar que os anos 2000 registraram um descolamento entre a dinâmica laboral e a sindical. A primeira avançou, por meio de milhões de novos empregos, na esteira dos eventos ocorridos na economia. Já a segunda não avançou – ou, ao menos, não tanto quanto –, pois os sindicatos alcançaram apenas uma fração dos trabalhadores ocupantes desses novos empregos.

Ou seja, as bases sindicais se ampliaram, mas raramente se adensaram. Em meio aos 13 segmentos industriais analisados, nove presenciaram diminuição em sua taxa de sindicalização, ao passo que apenas quatro testemunharam aumento.

E, entre os primeiros, estiveram segmentos que apresentavam as mais altas taxas de sindicalização no início do período de estudo (como o de extração de petróleo/gás, o de materiais/equipamentos de transporte, o de máquinas/equipamentos industriais e o de materiais siderúrgicos/metalúrgicos).

O que poderia estar por trás desse descompasso entre a dinâmica laboral e a sindical nos anos 2000? O que poderia explicar a rarefação das bases, apesar de sua ampliação concomitante? Longe de apresentar respostas conclusivas, pretende-se somente levantar algumas hipóteses, situadas em dois campos de discussão.

O primeiro é o da economia, em que a atuação dos sindicatos encontra ressonância limitada, dado que tal campo é dominado pelo Estado (em sua esfera federal) e pelas empresas. Já o segundo é o da política, no qual os sindicatos têm mais possibilidades de atuação, assim como mais probabilidades de que esta encontre ressonância efetiva.

Como já visto, o campo da economia mantém relações estreitas com os fenômenos de ampliação/contração das bases sindicais, ao passo que o da política mantém vínculos com os fenômenos de adensamento/rarefação dessas mesmas bases. Observe-se, todavia, que tais relações/vínculos se confundem – como ilustram os anos 1990, quando a contração das bases minou qualquer esforço para seu adensamento.

Seja como for, no campo da economia, as hipóteses a serem levantadas para a ausência de avanço na dinâmica sindical nos anos 2000 estão associadas à continuidade do modelo que, em âmbito *micro*, dominou a indústria brasileira a partir dos anos 1990.

Está se falando de fenômenos como: i) a desverticalização/terceirização dos processos produtivos das empresas; ii) o deslocamento das unidades pelo



território (nacional, regional ou mesmo mundial); iii) a implantação de novas organizações dos processos (ohnismo, toyotismo etc.); iv) a ampliação do controle sobre as atividades produtivas pelas empresas, excluindo os trabalhadores dessa seara.

Esses fenômenos começaram a ser registrados no Brasil durante os anos 1990, como já examinado. E implicaram obstáculos vários para a organização e a atuação sindical, que foram colocadas na berlinda desde então. A literatura demonstra que, dentre outros desdobramentos, isso tendeu a afetar a filiação aos sindicatos²⁵.

Se, nos anos 2000, a economia brasileira avançou com base nesse mesmo modelo, calcado na desverticalização, na realocação, na reorganização produtiva, não seria inusitado se os sindicatos continuassem a enfrentar dificuldades para se organizar e atuar, sendo elas refletidas nas dificuldades em afiliar um maior número de trabalhadores.

O segmento de materiais/equipamentos de transporte, que sempre contou com elevada filiação sindical, talvez seja um exemplo. Nos anos 2000, as manufaturas antigas continuaram a passar por um extenso e profundo ajuste produtivo, que incluiu diversos dos fenômenos citados, como a desverticalização e a reorganização. Em paralelo, novas manufaturas surgiram no país, já sob o figurino da produção ohnista/toyotista, em localidades tipicamente *green field*. É possível que isso tenha dificultado a filiação de um maior número de trabalhadores nesse segmento.

Por sua vez, no campo da política, as hipóteses a serem levantadas para a falta de avanço na dinâmica sindical estão relacionadas à possibilidade de “conformação” a determinados aspectos da regulação sindical. Esta última, com uma extensa história corporativa, foi desafiada pelos sindicatos que passaram a ocupar a esfera pública desde o final dos anos 1970, por meio da atuação em inúmeras greves, da organização nos locais de trabalho, do embate com o ministério e a justiça laboral, da criação de uma central e de um partido político; entre vários outros meios, tais sindicatos contestaram a regulação sindical instituída no Brasil.

É verdade que, a partir dos anos 1990, parcela da literatura questionou em que medida essa regulação foi efetiva e concretamente posta em xeque, perguntando se, na verdade, ela não serviu à organização e à atuação dos próprios sindicatos²⁶. Entre outras coisas, afirmou-se que a utilização do aparato típico do

25. Ver Castro, 1995; Hirata, 1993; Toledo, 2000.

26. Ver Boito Jr., 1991 e 1994.



corporativismo pode ter explicado, ao menos em parte, a rápida reorganização dos sindicatos de trabalhadores após o regime militar (com todos os eventos associados, como a criação de uma central e de um partido político).

Seja como for, nos anos 2000, outra fração da literatura questionou se os sindicatos não se encontravam plenamente adaptados à regulação sindical corporativa, incluindo aqueles que haviam se rebelado contra ela cerca de 20 anos antes²⁷. Afirmou-se que, com o partido político já mencionado assumindo o controle do Estado em âmbito federal após 2002, essa situação acentuou-se ainda mais, com vários representantes das organizações oriundas de 1978 assumindo posições relevantes no aparato de regulação sindical.

De acordo com essa literatura, nos anos 2000, os sindicatos demonstraram pouca atenção a aspectos importantes de sua organização/atuação, como a alteração de seu sistema de custeio, a mudança de sua organização territorial, a alteração de sua sistemática de negociação, a mudança de sua organização nos locais de trabalho e, ademais, a ênfase em uma aproximação com os trabalhadores de suas bases (o que se reflete, ao menos em parte, na afiliação acima examinada).

Segundo essa literatura, especialmente após 2002, os sindicatos concentraram sua atenção em outros aspectos, que se traduziu essencialmente em uma aproximação com o Estado. Entre eles, mencione-se a participação de representantes sindicais na administração de empresas estatais e de fundos também estatais (com destaque para os fundos de previdência complementar dessas empresas). Dessa maneira, em certa medida, a filiação dos trabalhadores situados nas bases não esteve propriamente no foco dos sindicatos ao longo do período.

Em resumo, essas são apenas algumas hipóteses, situadas em campos distintos, para tentar explicar o descolamento entre a dinâmica laboral e a sindical nos anos 2000. Enquanto a primeira avançou, com novos trabalhadores incorporados ao assalariamento, a segunda não (ao menos não na mesma medida), pois os sindicatos não conseguiram alcançar esses trabalhadores (ou até mesmo não se preocuparam em fazer isso).

Isso significou que a fragilidade dos sindicatos, própria dos anos 1990, não pareceu inteiramente “superada” nos 2000. Apesar da macroeconomia ter colaborado, a microeconomia e a política não fizeram o mesmo. Ainda que a política tenha sido a esfera de maiores possibilidades de atuação dos sindicatos, seja quanto à macro (referente às suas relações com o Estado), seja quanto à micropolítica (em suas relações com as bases sindicais).

27. Ver Oliveira, 2003.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Laís. *O resgate da dignidade: a greve de 1978 em São Bernardo*. Dissertação de Mestrado, apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1986.
- ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- BALTAR, Paulo *et al.* *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*. Berlim: Global Labour University, 2010.
- BARBOSA, Alexandre. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, Rodrigo; PINTO, Eduardo; ACIOLY, Luciana (Orgs.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Ipea, 2011.
- BERG, Janine; TOBIN, Steven. Income-led growth as a crisis response: lessons from Brazil. In: ILO. *The global crisis: causes, responses and challenges*. ILO: Geneve, 2011.
- BERG, Janine. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. In: MCCANN, Deirdre; LEE, Sangheon. *Regulating for decent work: new directions in labour market regulation*. Palgrave-Macmillan/ILO: London/Geneve, 2011.
- BOITO JR, Armando. Reforma e persistência da estrutura sindical. In: BOITO JR, Armando (Org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- _____. De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro. In: *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 23-28, 1994.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 153-174, 2000.
- _____. Brasil: un caso reciente de crecimiento económico con distribución de renta. In: *Revista de Estudios Empresariales*, Jaén, v. 1-2011, p. 46-64, 2011.
- _____. Crecimiento económico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. In: *Trabalho em Questão*, Salvador, n. 86, p. 43-58, 2010.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; BOBIK, Márcio; CELLI JR., Umberto. Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. In: *Estudos avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 91-110, mai. 2012.





- CACCIAMALI Maria Cristina; CURY, Eduardo. *O crescimento do emprego formal com distribuição de renda na América latina persistirá?* São Paulo, FEA/USP, 2012 (mimeo).
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. Mudanças e Permanências no Sindicalismo Brasileiro. In: ABREU, Alzira Alves (Org.). *Caminhos da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CARDOSO JR., José Celso. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Brasília: Ipea, 2007.
- CASTRO, Nádya A. (Org.). *A máquina e o equilibrista: inovações na indústria automobilística brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- CRUZ, Sebastião V. *Trajетórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp, 2007.
- DIEESE. As Negociações Coletivas na Década de 2000. In: DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Dieese, 2012.
- _____. Centrais sindicais: ação unitária na pauta estratégica. In: DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Dieese, 2012.
- ERNST, C. Reformas econômicas y su impacto socio-laboral en los años noventa: análisis comparativo – Argentina, Brasil y Chile. In: *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, ano 2, v. 2, n. 3, p. 6-33, 2003.
- FIORI, José Luis. *O vôo da coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- _____. Sistema mundial e América Latina: mudanças e perspectivas. In: *Projeto de história*, São Paulo, n.32, p.55-77, jun.2006.
- HIRATA, Helena (Org.). *Sobre o ‘modelo’ japonês: automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho*. São Paulo: Edusp, 1993.
- HYMAN, Richard. Los Sindicatos y la Desarticulación de la Clase Obrera. In: *Revista Latinoamericana de estudios del trabajo*, Buenos Aires, ano 2, n. 4, p. 10-28, 1996.





- KECK, Margaret. *PT: a lógica da diferença*. São Paulo: Ática, 1991.
- MARINAKIS, Andrés. Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. In: ILO. *The global crisis: causes, responses and challenges*. ILO: Geneve, 2011.
- MARONI, Amnéris. *A estratégia da recusa: análise das greves de maio de 1978*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MARTINS, Heloísa de S. *O estado e a burocratização do sindicato no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1989.
- MEDEIROS, Carlos A. A China como duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul. 2006.
- MENEGUELLO, Rachel. *PT: a formação de um partido*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- NORONHA, Eduardo G. A Explosão das Greves na década de 80. In: BOITO JR., Armando (Org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- _____. Greves e Estratégias Sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso *et al.* (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- OIT. *Brasil: uma estratégia inovadora alavancada pela renda*. Brasília: OIT, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. In: *Novos Estudos*, São Paulo, v.36, p. 3-7, 1993.
- _____. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PINTO, Eduardo. América Latina na primeira década do século XXI: 'efeito China' e crescimento com inclusão. In: OICHDP. *Estudos e análises*. OICHDP: Brasília, 2013.
- POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- PRIES, Ludger; DOMBOIS, Rainer. ¿Un Huracán Devastador o un Choque Catalizador? Globalización y Relaciones Industriales en Brasil, Colombia y México. In: *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, ano 4, n. 8, p. 59-87, 1998.





- RODRIGUES, José Albertino. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1979.
- RODRIGUES, Leôncio M. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo: Ática, 1989.
- _____. *CUT: os militantes e a ideologia*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- _____. O sindicalismo nos anos 80: um Balanço. In: SEADE (Org.). *Brasil em capítulos*. São Paulo: Seade, 1995.
- _____. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: Edusp, 1999.
- RODRIGUES, Leôncio M.; CARDOSO, Adalberto M.. *Força sindical: uma análise sócio-política*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- TOLEDO, Enrique de la G.. Las teorías sobre la restructuración productiva y América Latina. In: TOLEDO, Enrique de la G. (Org.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México (D.F.): El Colegio de México, 2000.
- SADER, Éder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo entre 1970-1980*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANDOVAL, Salvador. *Os trabalhadores param: greves e mudança social no Brasil*. São Paulo: Ática, 1994.
- TELLES, Vera. *A experiência do autoritarismo e as práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70*. Dissertação de Mestrado, apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1985.

ANEXOS

Tabela 1

Regressão logística binomial. Variável-resposta: se é sindicalizado ou não.
Variáveis-preditoras: múltiplas. Método: entrada forçada de variáveis
(seleção única, não hierárquica, com até 20 interações)

Ano: 1992

	B	EP	RC - Inf (95%)	RC	RC - Sup (95%)
Atributos demográficos – adscritos					
Idade (até 30 x 31 ou + anos)	0,26	0,00	1,29	1,30	1,30
Sexo (fem. x masc.)	0,12	0,00	1,12	1,12	1,13
Cor (negra x branca)	0,03	0,00	1,03	1,03	1,04
Atributos demográficos – adquiridos					
Escolarização (até 6 x 7 ou + anos)	0,17	0,00	1,18	1,18	1,19
Área de residência (rural x urbano)	-0,09	0,00	0,91	0,92	0,93
Área de residência (não metrop. x metrop.)	-0,35	0,00	0,70	0,71	0,71
Migração (não x sim)	0,02	0,00	1,01	1,02	1,02
Atributos ocupacionais					
Porte do estabelec. (até 10 x 11 ou +)	0,97	0,00	2,63	2,65	2,67
Tempo de emprego (até 36 x 37 ou + meses)	0,51	0,00	1,66	1,67	1,68
Ocupação (administração x implementação)	0,26	0,00	1,29	1,30	1,31
Rendimento mensal no emprego (até CR\$ 1,2 mi x Mais de CR\$ 1,2 mi)	0,62	0,00	1,85	1,86	1,87
Bo	-2,34	0,01	-	-	-

Método: Seleção única, não hierárquica. Qui-quadrado (11): 458.794,53; $p < ,01$. Nagelkerke R2: ,11. Todos B com $p < ,01$. Correta classificação: 66,0%. Percentual de resíduos estandardizados $> 2 = 0,4\%$.

Tabela 2

Regressão logística binomial. Variável-resposta: se é sindicalizado ou não.
Variáveis-preditoras: múltiplas. Método: entrada forçada de variáveis
(seleção única, não hierárquica, com até 20 interações)

Ano: 2001

	B	EP	RC - Inf (95%)	RC	RC - Sup (95%)
Atributos demográficos – adscritos					
Idade (até 31 x 32 ou + anos)	0,18	0,00	1,19	1,19	1,20
Sexo (fem. x masc.)	0,02	0,00	1,02	1,02	1,03
Cor (negra x branca)	0,18	0,00	1,19	1,20	1,20
Atributos demográficos – adquiridos					
Escolarização (até 7 x 8 ou + anos)	0,16	0,00	1,17	1,17	1,18
Área de residência (rural x urbano)	0,27	0,00	1,30	1,31	1,32
Área de residência (não metrop. x metrop.)	-0,28	0,00	0,75	0,75	0,76
Migração (não x sim)	-0,03	0,00	0,97	0,97	0,98
Atributos ocupacionais					
Porte do estabelec. (até 10 x 11 ou +)	1,08	0,00	2,91	2,93	2,95
Tempo de emprego (até 36 x 37 ou + meses)	0,54	0,00	1,72	1,72	1,73
Ocupação (administração x implementação)	0,00	0,00	-	-	-
Rendimento mensal no emprego (até R\$ 400,00 x R\$ 400,01 ou +)	0,41	0,00	1,50	1,50	1,51
Constante					
Bo	-2,73	0,01	-	-	-

Método: Seleção única, não hierárquica. Qui-quadrado (11): 398.919,60; $p < ,01$. Nagelkerke R2: 0,09. Todos B com $p < ,01$; exceto na variável "Ocupação". Correta classificação: 70,2%. Percentual de resíduos estandardizados $> 2 = 1,0\%$.

Tabela 3

Regressão logística binomial. Variável-resposta: se é sindicalizado ou não.
Variáveis-preditoras: múltiplas. Método: entrada forçada de variáveis
(seleção única, não hierárquica, com até 20 interações)

Ano: 2011

	B	EP	RC - Inf (95%)	RC	RC - Sup (95%)
Atributos demográficos – adscritos					
Idade (até 32 x 33 ou + anos)	0,13	0,00	1,14	1,14	1,15
Sexo (fem. x masc.)	-0,04	0,00	0,96	0,96	0,97
Cor (negra x branca)	0,05	0,00	1,05	1,05	1,05
Atributos demográficos – adquiridos					
Escolarização (até 11 x 12 ou + anos)	-0,18	0,00	0,83	0,84	0,84
Área de residência (rural x urbano)	0,10	0,00	1,10	1,11	1,12
Área de residência (não metrop. x metrop.)	-0,34	0,00	0,71	0,71	0,71
Migração (não x sim)	-0,04	0,00	0,95	0,96	0,96
Atributos ocupacionais					
Porte do estabelec. (até 10 x 11 ou +)	0,77	0,00	2,15	2,16	2,18
Tempo de emprego (até 36 x 37 ou + meses)	0,54	0,00	1,71	1,72	1,72
Ocupação (administração x implementação)	0,10	0,00	1,10	1,11	1,12
Rendimento mensal no emprego (até R\$ 950,00 x R\$ 950,01 ou +)	0,56	0,00	1,74	1,75	1,75
Constante					
Bo	-2,25	0,01			

Método: Seleção única, não hierárquica. Qui-quadrado (11): 423.836,79; $p < ,01$. Nagelkerke R2: ,07. Todos B com $p < ,01$. Correta classificação: 71,1%. Percentual de resíduos estandardizados $> 2 = 0,6\%$.



PARTE UM

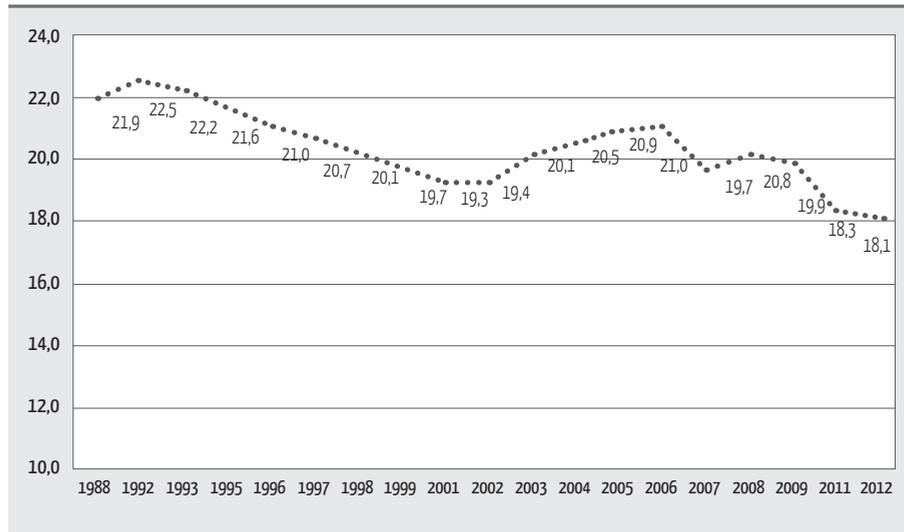
ADALBERTO CARDOSO

PARA ONDE FORAM OS SINDICATOS?

O movimento sindical brasileiro vive um aparente paradoxo. De um lado, na grande imprensa e em parte do debate acadêmico, lemos e ouvimos que o sindicalismo está em crise no país, como de resto no mundo todo. A crise seria multidimensional, relacionada tanto com a eficácia da ação propriamente sindical (de representação dos trabalhadores junto aos patrões) quanto com os aspectos expressivos e identitários do movimento, responsável, por exemplo, pela construção de visões de mundo alternativas ou transformadoras.

Porém, e esse é o outro lado do paradoxo, os indicadores existentes de organização sindical não parecem corroborar essa visão. Se tomarmos as taxas de filiação sindical, os resultados das negociações coletivas, as taxas de greves ou a presença de sindicalistas nas esferas de representação política (o parlamento ou a administração estatal), o que se vê, em lugar da crise, é um movimento consolidado e atuante, ainda que essa atuação não tenha a visibilidade que muitos gostariam que tivesse.

Neste trabalho, pretendo discutir em algum detalhe esse paradoxo, e propor uma interpretação para os dilemas atuais do movimento sindical no país. Começo pelas dimensões da crise. Em primeiro lugar, ela se expressaria na queda das taxas de sindicalização. E de fato, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), em 2001, tomando-se a população assalariada adulta (pessoas de 18 anos ou mais, incluindo servidores públicos, domésticos e assalariados sem carteira, além dos assalariados com carteira) 19,3% eram filiados a sindicatos. Em 2006, a taxa tinha subido a 21%, e vem caindo desde então, tendo atingido 18,1% em 2012. Trata-se da menor taxa registrada pelo IBGE na série histórica iniciada em 1988 (Gráfico 1).

**Gráfico 1****Taxa de filiação sindical da população assalariada adulta (18 anos ou mais)
Brasil, 1988-2012**

Fonte: Microdados da Pnad, vários anos.

Contudo, se considerarmos o total da população ocupada adulta, a taxa foi de 17,2% em 2012, a mesma registrada em 1988, auge do sindicalismo no país. E eram perto de 16 milhões de filiados na população ocupada adulta. Em termos absolutos, portanto, o número de filiados no Brasil ainda é muito alto, apesar da queda na taxa de filiação.

Como sugere Rodrigues (2013), a queda teria sido maior se não tivesse sido contrarrestada pelo crescimento da sindicalização no campo, sobretudo (acrescento eu) entre os trabalhadores por conta própria e não remunerados. A taxa de filiação dos ocupados rurais foi de 27% em 2012, contra menos de 14% em 1988. É verdade que havia menos pessoas trabalhando no campo em 2012 do que em 1988 (12,8 milhões e 14,7 milhões, respectivamente), mas como a taxa de adesão a sindicatos foi bem maior, os filiados eram 3,5 milhões em 2012, contra 2,4 milhões em 1988. Isso representou 22% *do total de filiados* em 2012, contra 14% em 1988. Vale notar que, em 1988, 69% dos filiados no campo eram trabalhadores por conta própria e não remunerados, contra 80% em 2012. O crescimento se deu, sobretudo, entre os pequenos produtores rurais, provavelmente em razão das regras para acesso ao financiamento da agricultura familiar, e não por uma diferencial propensão desses trabalhadores à sindicalização.





Pelas taxas de filiação, portanto, o que se vê é um movimento de relativo esvaziamento do sindicalismo urbano, com crescimento da filiação rural. E como esta queda recente coincide com o crescimento estrondoso do número de empregos formais de má qualidade (Pochman, 2012), e também com o aumento nas taxas de rotatividade (processos que levam, em geral, à piora nos indicadores sindicais tendo em vista a substituição de trabalhadores mais velhos por jovens entrantes no mercado de trabalho), não se pode assegurar que permanecerá nesse patamar no futuro, isto é, à medida que (e se) os novos empregos se tornarem menos instáveis. De todo modo, deve servir de alerta a tendência de queda na adesão aos sindicatos iniciada em 2006 e até aqui não estancada. Ainda que, como já mostrei em outros lugares, a filiação não seja indicador adequado de pujança do sindicalismo no Brasil, a queda nas taxas indica menor proximidade dos trabalhadores em relação às instituições que os representam compulsoriamente¹.

Em segundo lugar, a crise estaria refletida na perda de capacidade para a ação coletiva. É comum ouvirmos comentários do tipo “onde estão os sindicatos, que não fazem mais greves?”. Ou “o sindicalismo não tem mais a importância que teve nos anos 1980, a gente não escuta mais falar em greves, mobilizações...”. Essa impressão me parece um tanto desfocada.

De fato, no dia 11 de julho, uma quinta feira, o sindicalismo e outros movimentos sociais levaram mais de 100 mil pessoas às ruas em mais de 100 cidades do país, pedindo redução de jornada de trabalho e fim do fator previdenciário, dentre outros temas menos relevantes. Não é pouca gente, mas é claro que o número foi eclipsado pelas “jornadas de junho”, que tinham levado às ruas 1 milhão de pessoas. Ora, a pauta sindical não era a pauta dos manifestantes de junho. Ela era, segundo alguns, “antiga”, “velhusca”, vinculada ao mundo do trabalho assalariado, portanto coisa do século passado, enquanto o “novo” seria a celebração da democracia direta etc. Não há como concordar com essa interpretação.

Jornada de trabalho e regras de aposentadoria, dois dos temas salientes da convocação das centrais sindicais, são mais abrangentes do que parece, afeitos a todos os que ganham sua vida trabalhando. Na ponta do lápis, 55 milhões de brasileiros contribuem para a previdência social, e cerca de 123 milhões de pessoas vivem em famílias nas quais pelo menos um membro contribui. Além disso, 40 milhões de brasileiros trabalham 44 horas por semana ou mais, e 103 milhões de pessoas vivem em famílias em que pelo menos um membro trabalha 44 horas ou mais por semana. Os dados são da Pnad de

1. Analisei a filiação sindical em Cardoso (1999), Cardoso (2003) e novamente em Cardoso (2013: cap. V).





2011. Trabalhar menos e se aposentar com decência são conquistas civilizatórias universalizadas no século XX nos países mais ricos, mas permanecem uma promessa no Brasil. E são demandas históricas de nosso sindicalismo.

O ponto central, para mim, é que levar 100 mil pessoas às ruas numa quinta feira normal de trabalho não é feito de somenos, embora tenha sido menosprezado pela mídia e também pela academia. Note-se que os sindicalistas não foram às ruas para protestar contra o governo ou o Congresso, como foi o caso dos movimentos de junho. Eles foram às ruas para tentar colocar temas trabalhistas na pauta dos protestos. Fizeram-no, ademais, como demandas ao Congresso Nacional, instituição democrática responsável pela elaboração das leis trabalhistas e previdenciárias. O movimento sindical não negou o Congresso ou a política, como boa parte dos movimentos de junho de 2013. Ao contrário, interpelou o mundo da política institucional, visando interferir no conteúdo de sua pauta de prioridades. Movimento, portanto, que reconheceu no Congresso lugar legítimo de exercício de poder.

Além disso, é um equívoco afirmar que os sindicatos perderam capacidade de ação coletiva. Bem ao contrário. Em 2012 ocorreram quase 900 greves no país, 53% das quais em empresas privadas, sendo 330 na indústria, segundo o Dieese. Foi o maior volume de greves em 16 anos (isto é, desde 1997). E ainda segundo o Dieese, 75% das greves podem ser consideradas vitoriosas, já que tiveram as reivindicações atendidas no todo ou em parte, e em 34% dos casos as negociações prosseguiriam após a greve³. E tudo indica que 2013 irá superar o volume de 2012. É claro que as greves já não têm o impacto político dos anos de renascimento do sindicalismo entre nós, mas elas não estão ausentes do cenário das lutas sindicais, e não são nem ineficazes nem inexpressivas.

Na verdade, o ciclo de greves dos anos 1980 deve ser tomado como excepcional, já que não há equivalente na história do país. Aqueles foram anos de ressurgimento do sindicalismo, luta pela democratização, construção institucional das centrais sindicais e de partidos ligados aos trabalhadores, agitação em torno da assembleia constituinte, crise do Estado resultando no vilipêndio dos salários dos servidores públicos, responsáveis pela maior parte das jornadas de trabalho perdidas etc.⁴ A estabilidade democrática e a crise dos anos 1990 provocaram uma estabilização no ímpeto grevista, que, contudo, jamais deixou a cena sindical do país. O que ele perdeu (e apenas em parte) foi seu caráter *expressivo* de elemento da síndrome de determinantes que consolidou a

2. Dados em <www.dieese.org.br/balancodasgreves/2012/estPesq66balancogreves2012.pdf>.

3. *Idem*, p. 19.

4. Eduardo Noronha tem vários estudos sobre isso, e voltou ao tema em Noronha (2009).





identidade do movimento sindical no país nos anos 1980. Um elemento que, para se fazer valer, precisou mostrar-se com estardalhaço na cena pública, à época também uma arena de disputa política sobre os destinos da nação que, por sua vez, estavam sendo jogados a todo momento nos meandros da transição do autoritarismo. As greves, hoje, têm caráter sobretudo instrumental, já que voltadas para dar respaldo às negociações coletivas.

O terceiro elemento da crise seria, justamente, o enfraquecimento dos sindicatos na negociação coletiva. Nos anos 1990, como mostrei em Cardoso (2003), as negociações foram de fato desfavoráveis aos trabalhadores, e mesmo os sindicatos mais fortes do país foram obrigados a negociar perdas de direitos contratuais conseguidos ao longo da década de 1980. Desemprego em alta, ameaça de migração por parte das empresas, reestruturação produtiva, flexibilização dos contratos, crescimento da informalidade, tudo isso reduziu, e muito, o poder de barganha dos sindicatos, que, ademais, perderam base de sustentação em razão da redução dos empregos formais.

Se isso é verdade, nos anos 2000 as coisas mudaram de figura. O último dado censitário disponível sobre o tema, de 2001, revela que foram realizadas mais de 30 mil negociações coletivas no país. O volume foi equivalente ao registrado em 1991, e em 2008 foram depositados no Ministério do Trabalho 32 mil acordos e convenções coletivas. Não há razão para imaginar que a cifra tenha diminuído, numa situação de retomada do ímpeto grevista. Logo, o volume de eventos de negociação é portentoso. Isso quer dizer mobilização regular de energias de dirigentes sindicais e seus advogados em todo o país, bem como de sindicatos patronais e diretorias de recursos humanos das empresas, na negociação de acordos e convenções que regerão a vida dos milhões de trabalhadores representados, mesmo que eles não tenham notícia disso, já que a representação é compulsória. A negociação coletiva é ainda mais invisível do que as greves instrumentais, mas seu exercício regular expõe um aspecto que costuma passar despercebido pelos analistas: a lei brasileira exige a negociação coletiva, e enquanto for assim, teremos sindicatos ativos negociando condições contratuais para seus representados.

E, uma vez mais segundo o Dieese, que publica regularmente um balanço das negociações coletivas no Brasil, desde pelo menos 2008, 80% ou mais das categorias negociaram reajustes salariais acima da inflação, proporção que atingiu quase 95% das negociações em 2012⁵. Na verdade, desde 2005 a proporção de acordos que superaram a inflação esteve sempre acima de 70%, e acima de 80% na maioria das vezes.

5. Dados em <www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2012/estPesq64BalNegoc2012.pdf>.



Tabela 1
Negociações coletivas com reajuste salarial acima do INPC
 Brasil, 1996-2012

Ano	Negociações acima do INPC	
	Em nºs absolutos	Em %
1996	120	51,9
1997	184	39,1
1998	141	43,5
1999	111	35,1
2000	190	51,5
2001	214	43,2
2002	124	25,8
2003	103	18,8
2004	361	54,9
2005	459	71,7
2006	562	85,7
2007	627	87,7
2008	595	78,3
2009	553	80,5
2010	618	87,8
2011	613	87,1
2012	666	94,6

Fonte: DIEESE.

Por esses dados, a ação sindical, embora “invisível” (porque não provoca a mesma comoção de outros tempos), parece bastante eficaz, além de disseminada por todo o país, e em todos os setores econômicos, ainda segundo a mesma fonte.

O MOVIMENTO SINDICAL E O “ESGOTAMENTO DAS ENERGIAS UTÓPICAS”

Mas números são notas frias. As pessoas ainda olham em volta e não veem os sindicatos, nem o movimento sindical, e essa é a segunda dimensão de sua propalada crise. O sindicalismo teria perdido capacidade de nuclear projetos políticos mais amplos, de capturar o novo, de mediar os anseios emergentes da população trabalhadora (como, por exemplo, os expressos nas “jornadas de junho” de 2013)? Teria exaurido as energias utópicas que animaram revoluções ou processos de reforma ou “humanização” do capitalismo, tornando-se apenas pragmático? Até que ponto o sindicalismo brasileiro merece



esse diagnóstico tão duro, se sua eficácia, medida pelos números, parece ainda incontestável?

É impossível estabelecer, no espaço de um texto curto como este, os muitos sentidos assumidos pelo movimento sindical ao longo da história. Mas creio ser relativamente incontestável que ele teve papel central na construção de uma ética do trabalho assalariado distinta da ética burguesa do trabalho tipificada por Weber em seus estudos sobre a ética protestante. Ideias como o ascetismo metódico e morigerado; o trabalho como vocação que é também uma “escolha daquele que foi escolhido”; o adiamento da satisfação das necessidades em nome da “irracionalidade” da acumulação pela acumulação, isto é, da busca do dinheiro pelo dinheiro, que fascinava Weber; o prêmio pelo mérito, pela ousadia e a capacidade de empreender; essas ideias compõem o tipo ideal do burguês ascético, não do trabalhador assalariado.

Quem leu Victor Hugo ou Balzac sabe que parte da burguesia, assim como da nobreza antes dela, tratava o trabalho manual, assalariado, como vício, e o mundo do trabalho como lugar da condenação a que estava destinada uma raça inferior. O Barão de Gérando considerava os trabalhadores pessoas de “moralidade imperfeita” (*apud* Castel, 1998, p. 305), que precisavam, por isso, ser tuteladas pelas elites esclarecidas, e esta percepção não era ocasional, mas típica do século XIX, no qual um certo “etnocentrismo de classe” (*idem*, p. 292) impediria as classes dominantes de ter alguma empatia com o estilo de vida dos trabalhadores. A crítica de Machado de Assis à ordem social brasileira no mesmo século não deixa dúvidas quanto ao fato de que o trabalho manual, até muito longe naquele e no século seguinte, era indigno de pessoas de bem, já que relegado a escravos e, depois, a homens livres, porém preguiçosos.

O grande desafio do trabalho organizado em sociedades de apoio mútuo e depois em sindicatos e logo em partidos políticos foi, justamente, resgatar o trabalho assalariado, manual, do ressaibo da indignidade, do racismo, do preconceito de classe. Uma tarefa de valorizar o trabalho assalariado e, com isso, forçar o reconhecimento do trabalhador em sua humanidade. Daí a luta pelo fim do trabalho infantil, pela proteção da mulher gestante, pela redução da jornada de trabalho, por salários dignos que não obrigassem o trabalhador a fazer trabalhar sua esposa e seus filhos etc.

Essa luta ganhou matizes diversos, esteve associada a utopias de vária estirpe, alimentou revoluções e crises sociais de grandes proporções ao longo de todo o século XIX e também do século XX. Mas para o que me interessa aqui, um dos resultados mais salientes da luta do trabalho organizado foi construir projetos políticos e identidades sociais ancorados na dignidade do assalariamento, com isso obrigando as classes dominantes a reconhecer o trabalhador



como um igual, apesar de sua condição de subalternidade. Igual não em termos econômicos ou sociais, mas, justamente, em sua *humanidade*.

A condição assalariada e subalterna tornou-se, à força do trabalho organizado, mecanismo de construção de segurança socioeconômica (isto é, de garantia de alguma previsibilidade quanto aos meios de obtenção de meios de vida, algo antes associado à condição da nobreza e conquistado à força pela burguesia); e também de segurança ontológica (isto é, autonomia para ser em sociedade, por meio de um controle mínimo dos horizontes de possibilidades da vida pessoal e coletiva).

Tudo isso se fez por meio da ação coletiva, em ambientes altamente inseguros e violentos nos quais agir coletivamente podia significar a morte, a prisão, o desemprego ou o degredo. E a ação coletiva foi um mecanismo de:

1. Construção de projetos coletivos de intervenção no ambiente;
2. Construção coletiva de imagens de si;
3. Construção de identidades individuais referenciadas no coletivo assalariado e, portanto, tendo na solidariedade o principal elemento identitário.

Uma ética do trabalho assalariado, portanto, associada à disposição para a ação coordenada e organizada para impô-la ao outro, no caso os proprietários dos meios de produção e as instituições de sustentação da acumulação capitalista, muito particularmente o Estado e seus meios coercitivos (da escola às prisões). Por vezes isso se fez pela tentativa de expropriar o outro, não reconhecendo nele o poder ou a condição de classe dominante, o que – é o mais importante – não queria dizer negar o assalariamento, e sim fazer dele o padrão de medida para toda a sociedade. Portanto, *romper* com uma ética burguesa do trabalho fundada na vocação, no mérito e no empreendedorismo individual (uma ética justificadora das desigualdades e da dominação), em favor de uma ética da igualdade e da solidariedade de classe. E os projetos políticos alimentados por essa outra ética do trabalho tiveram, na história, a marca da igualdade solidária e coletivamente construída, portanto fruto da ação coordenada e não de um dom divino ou uma vocação. Uma ética que *negou tanto Deus* (ao menos em boa parte das utopias de esquerda) quanto a *predestinação individual*: o trabalho nos torna humanos, não Deus; e a boa sociedade é produto da ação coletiva e coordenada, e não o resultado agregado das boas ações individuais.

O capitalismo mudou, incorporou essa ética da solidariedade em seu movimento, fez da crítica um meio de acumulação⁶. Os Estados de bem-estar podem ser compreendidos nessa chave, isto é, como formas de incorporação

6. A ideia de que o capitalismo tem tido capacidade de incorporar a crítica que tenta negá-lo ou suplantá-lo é de Boltanski e Chiapello (1999).





da crítica antitética representada pela ética do assalariamento, em sua dinâmica de acumulação e expansão. Fez do anseio por dignidade e igualdade do trabalho assalariado o meio organizado de construção do mercado consumidor de massa, lugar da realização do valor e da acumulação ampliada do capital, ao mesmo tempo em que garantia segurança ontológica por meio das políticas públicas de bem estar e proteção social, e segurança socioeconômica através do mercado consumidor, meio fetichizado de acesso ao bem-estar material e simbólico. Esse arranjo “deu certo” em vários países em momentos diversos, começando pelas políticas de W. H. Beveridge na Inglaterra do início do século 20, passando pelos pactos suecos nos anos 1930 e pela reconstrução europeia do pós-Segunda Guerra Mundial.

A crise do Estado de bem-estar, iniciada já no fim dos anos 1960 e aprofundada pelas políticas neoliberais disseminadas a partir do final dos anos 1970, é multidimensional, mas interessa-nos que ela tenha desatado também a crise da ética do trabalho assalariado, nas três dimensões mencionadas: (i) sua potência nucleadora da construção da dignidade humana; (ii) seu papel de lastro das identidades individuais e coletivas; (iii) sua potência nucleadora da ação coletiva, mecanismo criador de solidariedade, criatividade e transformação social. O neoliberalismo pode ser entendido nessa chave, ou seja, como um projeto e um conjunto de práticas cujo sentido mais profundo foi dissociar, uma vez mais, acumulação capitalista e ética do trabalho assalariado, desvalorizar esta última como elemento de uma ordem social derrotada, portanto do passado, e colocar no centro significativo da ordem as noções de desempenho, mérito e, sobretudo, empreendedorismo. Em lugar de solidariedade, competição. Em lugar de um senso de justiça associado à satisfação das necessidades e construção de segurança ontológica, outro calcado na recompensa meritocrática, sendo o mérito medido em termos de desempenho individual em favor da produtividade do sistema e do aprofundamento da acumulação. Nada de igualdade. A desigualdade é valorizada como potência criativa, combustível da competição e do crescimento econômico.

Em meio à crise, a defesa do Estado de bem-estar por parte do movimento sindical no mundo todo foi criticada por Habermas por meio da imagem do esgotamento das energias utópicas do trabalho organizado, que teria optado pela posição defensiva, e mesmo conservadora, de manutenção da ordem, ou do capitalismo organizado (Habermas, 1987). Algo assim teria acontecido no Brasil nos anos 1990, já que o movimento sindical, ou parte importante dele, viu-se na trincheira contra mudanças na CLT, elemento crucial de nosso arremedo de Estado de bem-estar. Mas entre nós, que energias utópicas se teriam esgotado?





A utopia brasileira, como defendo no meu livro *A construção da sociedade do trabalho* no Brasil, de 2010, foi e segue sendo a utopia do trabalho assalariado regulado (ou com carteira), isto é, o sonho de inclusão na dinâmica do capitalismo via o mundo dos direitos do trabalho. De fato, ao ordenar apenas o mercado urbano de força de trabalho, contemporizando com a elite agrária, a quem delegou o destino dos subalternos do campo, o Estado capitalista brasileiro sob Vargas e sucessores, construiu uma utopia irresistível num ambiente de grande vulnerabilidade socioeconômica das massas: a utopia da proteção Estatal representada pela legislação social e trabalhista. Essa utopia disputou o espaço identitário dos coletivos subalternos urbanos com a utopia socialista ou comunista, uma ou outra avassalada pela repressão estatal e pela maré montante do movimento migratório interno pós-1940, que inundou as cidades de pessoas em busca, dentre outras coisas, das múltiplas dimensões da utopia varguista, encontrando nela um horizonte para suas aspirações e projetos de vida. Restrita a parcela diminuta da população, essa utopia não preconizou a igualdade, apenas a justiça social, ancorada em máximas morais sobre a “valorização integral do homem brasileiro” que, ao fim e ao cabo, cobravam sua justificação a um conjunto de ideias e valores de complexa armadura, e a uma práxis típica das grandes sociodiceias, nas quais os projetos de transformação social têm que se haver com heranças do passado que os engenheiros sociais preferiam desdenhar.

Nesse quadro, a “cidadania regulada” (Santos, 1979) gerou nos trabalhadores a *expectativa* de proteção social, alimentando uma promessa de integração cidadã que, apesar de não ter se efetivado, cumpriu a tarefa de incorporar, finalmente mas não de uma vez para sempre, os trabalhadores como artífices do processo de construção Estatal no Brasil. A partir de Vargas, os nacionais descobriram que valia à pena lutar pela efetividade da regulação estatal, ou do Estado mesmo enquanto ordem jurídica que lhes prometia proteção e bem-estar social. Essa luta moldou, por sua vez, sua identidade social e política, uma vez que, num país com 80% da população situada abaixo da linha da pobreza, a promessa dos direitos era *uma promessa utópica* capaz de disputar corações e mentes com outras promessas (como a socialista) em posição bastante privilegiada, porque corporificada em instituições e na ordem jurídica estatal, sobretudo em sua capacidade de reprimir legitimamente a dissidência.

PROJETOS POLÍTICOS

A segunda crítica mais geral, segundo a qual o sindicalismo teria perdido capacidade de nuclear projetos políticos mais amplos, supõe que o trabalho organizado deveria, no Brasil, seguir o curso da construção da ética do traba-





lho de tipo europeu, isto é, capaz de alimentar uma solidariedade ancorada no assalariamento. Sem entrar no mérito da discussão de se havia ou não algo assim em gestação antes de 1930, o fato é que o autoritarismo varguista tomou a frente na proposição de uma “solidariedade salarial” mediada pelo Estado. A partir de então, e com raras exceções ao longo da história, a identidade ancorada numa ética do trabalho assalariado passou a *conter* o Estado como seu elemento inarredável. O movimento sindical com pretensões de autonomia encontrou nesse arranjo um opositor tenaz. E quase sempre perdeu.

De fato, uma vez instituída, a legislação social varguista tornou-se objeto real de aspiração das massas despossuídas de recursos e direitos, simplesmente porque foi apresentada, justamente, como um conjunto de direitos, e não como privilégios. A literatura mais recente sobre o tema tem razão parcial ao sustentar que aqueles que conseguiram se titular para aceder ao mundo da cidadania regulada *pareciam*, a muitos trabalhadores, privilegiados⁷. Mas como essa posição estava acessível, idealmente, a qualquer um que conseguisse sua carteira de trabalho, então o privilégio se transformava, imediatamente, em aspiração legítima, e o acesso àquela posição, *em uma conquista*, agora em ambiente regido pelo direito, não pelo privilégio. E isso apesar da *via crucis* que podia se tornar o trâmite pela burocracia estatal para a obtenção dos documentos de acesso aos direitos. É toda uma nova concepção de Estado que está em jogo aqui. Até Vargas, a questão social era inconstitucional, e o rosto do Estado para os nacionais era a polícia. É claro que French (2004) tem razão ao afirmar que Vargas foi tão ou mais violento em relação ao trabalho organizado do que Washington Luis ou Artur Bernardes. A questão social, sempre que emergiu por fora da cidadania regulada (por exemplo, na forma do proselitismo comunista ou socialista, ou da luta por um sindicalismo autônomo), foi combatida de forma sangrenta depois de 1935⁸. Mas ao apresentar-se diante dos nacionais como um projeto, como uma ordem jurídica carente ainda de efetividade, o Estado varguista afirmou-se como um Estado em busca de sua Nação e não como uma instituição a serviço dos poderosos. Vargas (e aqui eu o tomo como personificação de um projeto de construção estatal) enunciou que havia um projeto em curso de construção nacional e que nele havia lugar para os trabalhadores. Ademais, ao menos no discurso apologético da ordem, um lugar de destaque. Isso representou novidade completa na história brasileira

7. Como o fazem Levine (1998), French (2004), Fischer (2008) e, em menor medida, Weinstein (1996).

8. Como afirmou Werneck Vianna (1999), o Estado Novo, para os trabalhadores, começou depois do fracassado levante da Aliança Nacional Libertadora em 1935.





até ali, uma história em que o Estado foi construído contra o inimigo interno representado pelo povo miserável, mestiço, perigoso (Cardoso, 2010).

Verdade ou não, ideologia ou não, o fato é que isso fez da luta pela validade da ordem estatal em construção um interesse daqueles a quem a ordem *dizia* querer incluir, e, a partir de então, lutar pela vigência dos direitos sociais tornou-se aspecto central do processo pelo qual o Estado ganhou efetividade no Brasil. Com Vargas, os trabalhadores ganharam um centro de identificação de caráter geral e, muito importante, no interior e nos limites da ordem capitalista que o Estado varguista também tentava transformar. A partir de então, qualquer projeto de superação da penúria a que os trabalhadores continuaram submetidos pelas décadas seguintes ao primeiro período Vargas precisou competir com essa sólida aspiração dos trabalhadores por inclusão na chave dos direitos sociais. A consciência de classe dos trabalhadores brasileiros foi, por muito tempo, a consciência *do direito a seus direitos*, cuja efetividade esteve sempre em processo, e nesse sentido, foi sempre e renovadamente, utópica. Uma consciência, portanto, cujo principal elemento identitário foi a CLT, o direito do trabalho.

Aspecto pouco atentado pela literatura corrente sobre o tema tem a ver com o fato de que Vargas iniciou o processo de civilização do capital, ao impor-lhe trabalhadores não como corpos dos quais os capitalistas se desfaziam com a sem cerimônia dos senhores de escravos, mas como pessoas em relação às quais tinham obrigações definidas em lei. O Estado varguista impôs a uma elite em grande medida moralmente indiferente em relação ao destino das classes subalternas, massas trabalhadoras dotadas de humanidade, e, portanto, dignas de serem reconhecidas em sua individualidade, em sua autonomia, em sua liberdade. Mesmo que o empresariado brasileiro tenha resistido profundamente a dar efetividade à regulação do mundo do trabalho, ele perdeu para sempre a prerrogativa da indiferença. Depois de 1945, esta seria substituída pela desconfiança, pelo medo e pelo preconceito de classe, mas a indiferença substantiva em relação ao destino das massas, fruto de seu não reconhecimento como “outro” digno de um “eu” autorreferente, já não tinha espaço na sociedade em mutação.

Tudo isso se deu à custa da restrição das aspirações e dos projetos de parte importante dos trabalhadores. O trabalho organizado teve, em Vargas, a afirmação de seu direito à construção de identidade e, ao mesmo tempo, a negação de vias autônomas a essa mesma construção. Vargas enquadrou, pela violência física e simbólica, o horizonte de expectativas e a vida cotidiana dos trabalhadores, limitando-os às fronteiras mesquinhas da sociabilidade capitalista, ao prometer acesso ao mundo do consumo e aos bens da civilização libe-





ral, muito especialmente os direitos sociais. Os símbolos da identidade operária passaram a ser o “operário padrão”, o “pai dos pobres” e a CLT. Embora, porém, mesquinhas, aquelas fronteiras deram significado real à vida da maioria, e razões para lutar por sua efetividade. Até pelo menos a década de 1980, nenhuma força política articulada posteriormente à morte de Vargas foi capaz de opor projetos alternativos viáveis de construção identitária para as populações que vivem do trabalho. Nesse sentido, o projeto varguista foi um *projeto político*, e em muito sentidos, *vencedor*, por menos que se goste dele.

Se isso faz sentido, então a era Lula deve ser pensada como o ponto de chegada de projetos de inclusão nutridos por várias gerações de brasileiros, num processo histórico que reprimiu e destruiu alternativas utópicas não capitalistas. A chegada de Lula ao poder em 2003 materializou a utopia brasileira do trabalho regulado, não podendo ser considerada o esgotamento de suas energias, mas sim seu ponto culminante.

COOPTAÇÃO

Com isso chegamos à terceira crítica, segundo a qual o movimento sindical teria sido cooptado pelo governo na era Lula. Ora, como mostrado anteriormente, o sindicalismo vai muito bem obrigado ali onde ele é convocado cotidianamente (a relação com os patrões). Nesse âmbito, não se pode dizer que tenha sido “cooptado”. O termo se refere, antes, às lideranças maiores do movimento, em especial as centrais sindicais, que teriam deixado de operar como centros de construção de identidades e projetos de transformação social.

Parece-me um erro considerar que a CUT foi “cooptada”. Bem ao contrário: o projeto político alimentado pela CUT, ou pelas facções majoritárias da central, chegou ao poder em 2003. Lula levou com ele algumas centenas de lideranças cutistas, colocadas em postos estratégicos de gestão do Estado. Não me refiro apenas aos canais de participação criados pela Constituição de 1988 (como os vários conselhos consultivos ou deliberativos que hoje povoam o aparato estatal), ativados de forma sem precedentes sob Lula e que incluíram também as outras centrais, além das confederações “pelegas”. Refiro-me propriamente à gestão do Estado, aos postos ocupados na administração direta e indireta por Antonio Palocci, Luiz Marinho, Luiz Gushiken, Jaques Wagner, Wilson Santarrosa, Ricardo Berzoini, Jair Meneguelli entre outros. Pode-se gastar muita tinta nomeando as pessoas que ocuparam os vários escalões do poder de Estado, egressas da CUT, que teve inclusive seu departamento de estudos socioeconômicos e políticos, o Desep esvaziado pela nomeação de vários de seus técnicos para os segundo e terceiro escalões do MTE. Sem contar que 44 dos 91 deputados federais eleitos em 2002 pelo PT tinham origem no



movimento sindical (Lucca, 2011). A CUT não foi cooptada pelo governo. Ela chegou ao poder com Lula, e tornou-se um importante manancial de novas elites, agora de extração popular, com lastro no mundo do trabalho, aptas à gestão do Estado capitalista.

Acho estranho, portanto, que se trate como cooptação ou crise do sindicalismo uma história de sucesso de um projeto político. Pode não se gostar dele, pode-se criticá-lo como capitulação ou conservadorismo, como “traição” às esquerdas ou mesmo aos trabalhadores, mas essa crítica não leva em conta o fato de que a utopia brasileira, a utopia real, vivida por gerações sucessivas, foi e segue sendo a utopia do trabalho assalariado regulado pelo Estado, veículo de precária segurança ontológica e frágil segurança socioeconômica, mas ainda assim melhor do que as alternativas disponíveis. Lula foi a encarnação dessa utopia, prevista num velho discurso de Getúlio Vargas, proferido em 1954, no qual ele dizia que “hoje vocês [trabalhadores] estão com o governo. Amanhã vocês serão o governo”. Esse projeto cumpriu, finalmente, a utopia varguista da gestão do capitalismo pelos trabalhadores, mesmo que isso não se faça, como aliás não queria Vargas, para os trabalhadores e sim para criar condições favoráveis à acumulação, dando à ordem burguesa trilhos menos turbulentos sobre os quais prosperar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- CARDOSO, Adalberto. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- _____. *Ensaio de sociologia do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- FISCHER, Brodwyn. *A poverty of rights. Citizenship and inequality in twentieth-century Rio de Janeiro*. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- FRENCH, J. *Drowning in Laws. Labor Law and Brazilian Political Culture*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar





social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos Cebrap* nº 18, p. 103-114. 1987.

LEVINE, Robert M. *Father of the poor? Vargas and his era*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

LUCCA, Juan Bautista. *Estudio comparado de la identidad partidaria-sindical durante el gobierno de Lula da Silva (Brasil, 2003-2006) y de Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007)*. Phd. Dissertation in Social Sciences (Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), 2011.

NORONHA, Eduardo G. *Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007*. *Lua Nova*, Vol. 76, p. 119-168, 2009

POCHMANN, Marcio. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

RODRIGUES, Iram J. *Para onde foram os sindicatos? Alguns dados para reflexão*. Trabalho apresentado no 37º Encontro Anual da Anpocs. Águas de Lindoia, setembro, 2013.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

WEINSTEIN, Barbara. *For social peace in Brazil: industrialists and the remaking of the working class in São Paulo, 1920-1964*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press, 1996.







PARTE 2

OS TEMAS EM DISCUSSÃO
E DISPUTA NA REGULAÇÃO
DA RELAÇÃO DE EMPREGO

★ *Projetos*
para o Brasil







PARTE DOIS

MAGDA BARROS BIAVASCHI

**O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO
E AS NOVAS FORMAS DE
CONTRATAÇÃO DA FORÇA DE
TRABALHO: A TERCEIRIZAÇÃO**

INTRODUÇÃO

A terceirização é uma das formas de contratação que mais avançou no Brasil a partir dos 1990, sendo, hoje, prática corrente em quase todos os segmentos econômicos das esferas pública e privada, podendo expressar tanto um fenômeno interno quanto externo ao contrato de trabalho (Viana, 2006). Adotada como estratégia das empresas para reduzir custos, partilhar riscos e aumentar a flexibilidade organizacional (Krein, 2007), passou a ganhar maior dimensão no país quando o movimento mais geral do capitalismo pressionou no sentido da liberalização dos mercados, impactando o regime de contratação da mão de obra.

Muitos têm sido os debates sobre essa forma de contratar, focando-a no cenário das transformações que se têm operado no mundo do trabalho, sobretudo a partir da década de 1990. Estudos na área econômica, por exemplo, apontam para crescente utilização de terceiras (Pochmann, 2008). No entanto, evidencia-se lacuna nos estudos sobre o papel da Justiça do Trabalho diante do fenômeno da terceirização, bem como no balanço dos projetos de lei específicos sobre essa forma que tramitam no Congresso Nacional brasileiro e a posição dos atores sociais sobre a necessidade ou não de se construir essa lei e a respeito de quais seriam seus pilares estruturantes. É neste sentido que as pesquisas “A Terceirização e a Justiça do Trabalho” e “A Terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais”, elaboradas no âmbito do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia (Cesit/IE) da Unicamp, e, atualmente, a que está em andamento no âmbito de projeto temático interdisciplinar, envolvendo a Faculdade de Educação,





o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) e o Cesit/IE, todos esses estudos com aporte financeiro da Fapesp, buscaram e buscam supri-la.

No Brasil, os conflitos individuais e coletivos decorrentes das relações de trabalho são julgados pelos tribunais e juízes do trabalho. Cabe ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), precipuamente, uniformizar a jurisprudência. Daí as orientações jurisprudenciais e as súmulas que, conquanto não tenham força vinculante, acabam por interferir e, até, de certa forma, por moldar a linha prevalente nas decisões judiciais. Por outro lado, distintamente de outros países da América Latina, não há no Brasil lei específica regulando a terceirização (Baltar, 2009)¹. Nesse vácuo, o TST normatizou; inicialmente, coibindo a terceirização (Enunciado 256); mais tarde, legitimando-a nas atividades não essenciais ao empreendimento econômico, definindo como subsidiária² a responsabilidade da tomadora (Súmula 331); em 2000, estendendo essa responsabilidade aos Entes Públicos que contratam terceiras.

Neste diagnóstico, focam-se alguns aspectos desse processo e sua dinâmica no âmbito do TST. Debruça-se, também, sobre a discussão atual acerca da importância de se ter ou não no país uma lei específica sobre essa forma de contratar, e quais seus pilares estruturantes, referindo, nessa dinâmica, à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na ADC16, que desobriga os Entes Públicos diante do inadimplemento trabalhista das terceiras. Para tanto, utiliza como fonte historiográfica as discussões que se deram no âmbito do TST entre ministros e entrevistas com os principais atores que participaram da formulação da nova “Súmula”³.

Quanto à legislação específica, em meio a esse cenário, a referência são os debates sobre alguns projetos de lei em andamento no Parlamento brasileiro; a elaboração de projetos alicerçados em cinco pilares básicos, pelas centrais sindicais brasileiras no âmbito do Ministério do Trabalho Emprego, e por uma equipe de juristas, no âmbito do Ministério da Justiça.

Essas propostas foram encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República, onde ainda se encontram sem tramitação. Esses pilares foram incorporados pelo Manifesto do Fórum Nacional Permanente em Defesa dos

1. Ver: FALVO, J. Balanço da Regulamentação da terceirização do trabalho em países selecionados da América Latina. In: Revista da ABET. Campinas: Volume VIII, 2010.

2. Na responsabilidade solidária todas as coobrigadas respondem perante o credor comum pela totalidade da dívida. Já na responsabilidade subsidiária, primeiro são esgotadas todas as tentativas de cobrança junto ao devedor principal e, apenas constatada a insolvência deste, a execução se voltará contra a responsável subsidiária.

3. Tais fontes estão indicadas no Relatório Científico aprovado pela Fapesp, disponível no Cesit-IE/Unicamp e no Memorial/RS. As entrevistas integram a pesquisa, podendo ser consultadas no mesmo local. Quanto à elaboração da Súmula 331, coube ao pesquisador Jorge Marques esmiuçar seu processo.





Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, constituído em resistência ao aprofundamento dessa forma de contratar.

Por fim, como subsídios ao debate sobre a regulação brasileira, faz-se um balanço inicial da regulamentação na América Latina. Parte-se da compreensão de que o Estado (Poulantzas, 1990) e o Direito são uma relação (Biavaschi, 2007).

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

Especificando alguns conceitos

O sistema capitalista requer constante revolucionar de suas forças produtivas, afirmava Marx⁴. Já Schumpeter (Schumpeter, 1975) apontava que os capitais estão sempre à busca de lucros extraordinários, numa verdadeira “compulsão”. Para tanto, introduzem inovações na forma de produzir e organizar a empresa e de relacioná-la com outras. Movido por um impulso que o mantém em funcionamento, o capitalismo vai engendrando, incessantemente, novas formas de organização, num processo que revoluciona a estrutura econômica por dentro, destruindo a anterior e gerando uma nova: o processo de “destruição criadora” (Silveira, 2001). Compreende-se a terceirização como uma das expressões desse movimento.

Quanto ao Estado, adota-se a teoria relacional do poder (Poulantzas, 1990): o Estado é uma relação. Isto é, a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes. Como o lugar de cada classe, ou do poder que detém, é delimitado pelo lugar das demais classes, esse poder não é uma qualidade a ela imanente; depende e provém de um sistema relacional de lugares materiais ocupados pelos agentes. O poder político de uma classe e a capacidade de tornar concretos seus interesses dependerá não somente de seu lugar de classe em relação às outras, mas, também, de sua posição estratégica relativamente a elas.

O Direito é produto cultural (Grau, 2002). Encontrando-se no interior da estrutura social antes de ser posto pelo Estado, não pode ser entendido apenas como produto das relações econômicas, externo a elas, como ideologia ou, ainda, apenas como expressão da vontade das classes dominantes, como instrumento de dominação. Sendo nível do todo social complexo – a estrutura social – nela se compõe, resultando da sua própria interação com os demais níveis desse todo.

4. MARX, Karl. *El Capital* - Crítica de la economía política. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1946.



O Direito do Trabalho, compreendido como movimento histórico, é igualmente compreendido como relação (Neumann, 1983); uma relação entre empregador e trabalhador: este a vender sua força de trabalho àquele, detentor dos meios de produção, recebendo em troca o salário, único bem a compor seu patrimônio. É, assim, estabelecida uma relação não apenas obrigatória, mas de poder.

Quanto à terceirização, uma das dificuldades de conceituá-la reside nas distintas formas por meio das quais se apresenta no mundo do trabalho, bem como na multiplicidade de conceitos que lhes são atribuídos em diversas áreas do conhecimento. Com contornos variados e, por vezes, de forma simulada, pode ser reconhecida, dentre outras (Krein, 2007): na contratação de redes de fornecedores com produção independente; na contratação de empresas especializadas de prestação de serviços de apoio; na alocação de trabalho temporário por meio de agências de emprego; na contratação de pessoas jurídicas ou de “autônomos” para atividades essenciais; nos trabalhos a domicílio; pela via das cooperativas de trabalho; ou, ainda, mediante deslocamento de parte da produção ou de setores desta para ex-empregados.

Nessa dinâmica, chega-se a presenciar o fenômeno da terceirização da terceirização, quando uma empresa terceirizada subcontrata outras, da terceirização, com contratação de empresa com função específica de gerir contratos com as terceiras e o aprofundamento dos contratos de “facção” e “parceria”, mecanismos jurídicos que podem ocultar a figura do real empregador dificultando a definição dos verdadeiros polos da relação de trabalho. Daí a importância de um conceito amplo que dê conta dessa complexidade.

Juridicamente, a terceirização desafia o próprio conceito de empregador, provocando ruptura no binômio empregado-empregador (Viana, 2006); um intermediário atravessa a relação entre trabalhador e empresa a quem aproveita a força de trabalho (Viana, 1998). Ainda juridicamente, pode ser compreendida de forma ampla ou restrita, interna ou externa. Em sentido amplo, identifica-se com a tendência empresarial de realizar parte de suas atividades por meio de outras unidades, mais ou menos independentes, incluindo toda a operação – econômica ou de organização da atividade empresarial – de terceirização ou descentralização, qualquer que seja a forma contratual utilizada. Em sentido estrito, como mecanismo descentralizador envolvendo relação tripartite estabelecida entre a empresa que contrata os serviços de outra empresa, terceira, a qual, por seu turno, contrata trabalhadores cujos serviços destinam-se à tomadora. Em sentido interno (Viana, 2006), expressa a situação em que alguém se coloca entre o empregado e o tomador dos serviços; no sentido externo, evidencia, por exemplo, a situação em que alguém se coloca entre



o empresário e o consumidor. Faces de um mesmo fenômeno, refletem-se da mesma maneira nas relações de poder entre capitalistas e trabalhadores.

O presente diagnóstico aborda a terceirização de forma ampla e nas concepções interna e externa.

SITUAÇÃO ATUAL: DIAGNÓSTICO. PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES AO DEBATE

Inexistência de uma regulamentação e a normatização pelo TST

No Brasil, distintamente de outros países da América Latina igualmente de tradição legislada, não há uma regulamentação específica para a terceirização. O que se tem são algumas leis que introduziram a figura da relação trilateral legítima; entendimentos jurisprudenciais incorporados por Súmulas do TST; projetos de lei em andamento no Congresso Nacional, inclusive objeto de discussão em comissão quadripartite expressamente constituída visando a um consenso entre governo, trabalhadores em suas centrais sindicais, setor econômico e Parlamento relativamente ao PL 4.330/2004, pronto para ser votado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJ); e, propostas de lei elaboradas pela Secretaria de Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça (MJ), pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que serão aqui abordadas.

Em 1974, a Lei nº 6.019, “Lei do Trabalho Temporário”, abriu as portas para a terceirização, possibilitando a contratação, em determinadas condições e visando ao atendimento de necessidades transitórias, via terceiras, sem responsabilidade direta dos tomadores dessas atividades. Em 1983, a Lei nº 7.102 estendeu para os serviços de vigilância essa contratação atípica.

Pela Resolução nº 4, de 22 de setembro de 1986, o TST introduziu em seus Enunciados o de número 256:

256 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE.

Salvo nos casos de trabalho temporário e de serviços de vigilância, previstos nas Leis nº 6.019, de 3.1.74 e 7.102, de 20.6.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços.

Esse entendimento, que expressava a jurisprudência à época, passou a balizar grande parte das decisões judiciais quer na declaração da existência de vínculo de emprego direto entre o prestador dos serviços e empresa tomadora, beneficiária do trabalho, quer no reconhecimento da responsabilidade



solidária das contratantes. Porém, a partir de 1990, em tempos de acirramento da pressão pela flexibilização do mercado de trabalho, a força do movimento pela terceirização da mão de obra teve impactos notórios na jurisprudência. No bojo dessa complexidade, o Enunciado 256 foi revisto: em 1993 e, depois, em 2000, quando aprovada a redação da Súmula 331 que segue:

331 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE – REVISÃO DO ENUNCIADO N.256.

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3.1.74).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.6.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666/93).

A inclusão, no inciso IV, da responsabilidade subsidiária da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista foi reação ao aprofundamento da terceirização no poder público.

Em 1997, a Reforma Administrativa (PEC 41/1997)⁵, entre outras medidas, a introduziu na administração pública direta e indireta⁶.

A alteração da Súmula: dinâmica e pressões

Para a mudança do entendimento sumulado pelo TST quanto à tercei-

5. PEC – Proposta de Emenda à Constituição. As reformas constitucionais tramitam sob a modalidade de PEC. A Reforma Administrativa, encaminhada pela PEC 41/1997, foi instituída pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04/06/1998, que alterou a constituição.

6. O contrato de emprego, além de submeter o servidor aos deveres do regime estatutário sem as vantagens correspondentes (ex: estabilidade, aposentadoria integral), flexibiliza o ingresso.





rização foi importante a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) objetivando investigar denúncia de uso pelo Banco do Brasil (BB) de mão de obra ilegal de digitadores. Teve atuação destacada nesse processo o então subprocurador-geral, hoje ministro, Ives Gandra da Silva Martins Filho (Gandra Fº), como, aliás, ele próprio referiu em entrevista à já mencionada pesquisa “A Terceirização e a Justiça do Trabalho”.

A partir dessa denúncia, em 5 de abril de 1993 o MPT, por meio da Procuradoria Geral, expediu Portaria instaurando o Inquérito Civil Público (ICP) contra o BB para apurar se o banco, de fato, contratava digitadores fora das hipóteses legais (trabalho temporário até 3 meses, Lei nº 6.019/74; e serviços de vigilância, Lei nº 7.102/83). Após várias audiências em que o banco apresentou suas justificativas, em 20 de maio de 1993 foi assinado Termo de Compromisso por meio do qual ficou ajustado que o banco, em 180 dias, dispensaria a mão de obra locada para as tarefas de digitação e lavagem de carros; o item II, ao mesmo tempo que previa abertura de concurso público em 240 dias para as áreas de limpeza, telefonia, ascensorista, copeiro, estiva e gráfica. Ainda, previa a possibilidade de manter contratação de mão de obra temporária pela Lei nº 6.019/74. Além disso, não seria considerada locação de mão de obra ilegal a contratação de manutenção de vasos ornamentais, frete, transporte coletivo, serviços do Centro Cultural, manutenção da Agência Centro São Paulo, preparação de lanche noturno e locação de veículos.

Decorridos três meses, o banco dirigiu-se ao subprocurador-geral apontando dificuldades, requerendo dilação do prazo para desligamento dos digitadores para 240 dias, o que foi acolhido. Em 24 de setembro de 1993, o Banco peticionou e, em análise fática e jurídica sobre as consequências, para o mundo do trabalho, da solução ajustada (concurso em 240 dias), enfatizou o risco do desemprego que o cumprimento do Termo poderia gerar.

O banco trouxe jurisprudência e pareceres, e resistia à solução do concurso, advogando a suspensão do Termo de Compromisso. Em 20 de setembro de 1993, o subprocurador foi intimado a prestar informações em Mandado de Segurança impetrado pela Federação dos Empregados em Turismo e Hospitalidade do Distrito Federal. Seguiram-se dois outros Mandados de Segurança: um, envolvendo o Sindicato dos Trabalhadores em Processamentos de Dados e Empregados de Empresas de Processamento de Dados do Estado de São Paulo-SIND/SP; outro, a Federação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Empresas de Asseio e Conservação. Em 6 de outubro de 1993 o subprocurador geral encaminhou ao TST pedido de revisão do Enunciado 256 sugerindo redação alternativa, como segue:



Enunciado nº 256 – CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE – Salvo os casos previstos nas Leis nº 6.019/74 e 7.102/83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, inclusive para serviços de limpeza e digitação, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviço, com exceção das empresas públicas, sociedades de economia mista e órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.

O tema foi para a comissão de súmula do TST. O presidente da comissão propõe revisão do Enunciado 256, apresentando duas opções:

148

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE – REVISÃO DO ENUNCIADO Nº 256

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.74).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo do emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da C.F).

1ª opção:

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

2ª opção:

III – Não configura vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviço de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.83), de conservação e limpeza, bem como ao de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que não disponha de empregados próprios nestas funções.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e consta também do título executivo judicial.

A comissão de súmula ampliou a terceirização. Em 17 de setembro de 1993, a Resolução nº 23/93-OE aprovou o texto que passaria a compor a seguinte Súmula de Jurisprudência do TST:

ENUNCIADO Nº 331 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE – REVISÃO DO ENUNCIADO 256





I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3.01.74).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo do emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.6.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e consta também do título executivo judicial.

Ainda que a aprovação da Súmula 331 não tenha sido unânime, o Enunciado 256 foi revisto. A pressão foi enorme, de vários setores. Lembrou Gandra Filho a ação de sindicatos de trabalhadores, em especial do Sindicato dos Prestadores de Serviço, representante dos contratados para os serviços de digitação e compensação dos cheques (Biavaschi, 2007). Mas essa redação de 1993 era lacunosa quanto à responsabilidade do ente público que contrata terceiras. Para supri-la, o TST, em 2000, acresceu ao inciso IV a responsabilidade subsidiária da administração pública quanto às obrigações trabalhistas.

A responsabilidade subsidiária do ente público foi comemorada por certos setores sociais. Mas continuou forte a pressão de outras forças para eliminá-la. Nesse processo, em 24 de novembro de 2010, Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) proposta pelo governador do Distrito Federal ao artigo 71, § 1º da Lei de Licitações foi julgada procedente pelo STF. O dispositivo prevê que a responsabilidade trabalhista das terceiras não se transfere à administração pública. Na Ação, um dos argumentos é o de que a interpretação do TST transfere ônus para o Estado, como se este fosse de fato o segurador universal da humanidade, defendendo a terceirização no serviço público porquanto: Diminui-se o papel do Estado para que este se torne mais eficiente, mais ágil e menos custoso para a sociedade.

Em 24 de novembro de 2010, o Superior Tribunal Federal (STF) julgou procedente a ADC 16, desobrigando o ente público das obrigações trabalhistas das empresas que contrata, favorecendo a terceirização no serviço público. A partir dessa decisão, o TST, instado por reclamações do STF, alterou o texto da Súmula 331 quanto à responsabilização dos Entes Públicos que contratam

e, com o voto vencido de quatro de seus ministros, aprovou a redação que segue, inclusive com sua exposição de motivos:

Súmula 331

Em 24 de novembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do artigo 71, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), que prevê que as dívidas trabalhistas, fiscais e comerciais de empresas contratadas pelo Poder Público não devem ser pagas pela Administração Pública, nem podem onerar o contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações.

Segue Quadro Comparativo das duas redações:

Quadro 1

Quadro de alterações na súmula 331 em 2011

Redação anterior	Nova redação
<p>Súmula 331 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (mantida) – Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003</p> <p>I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).</p> <p>II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).</p> <p>III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.</p> <p>IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).</p>	<p>IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (acrescenta os itens V e VI)</p> <p>V – Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.</p> <p>VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral</p>

Fonte: www.tst.jus.br.



No bojo desse processo, nos dias 4 e 5 de outubro de 2011 foi realizada em Brasília, capital brasileira, audiência pública promovida pelo TST com o tema a “Terceirização da mão de obra”. Estiveram presentes representantes de empresas, trabalhadores, pesquisadores e estudiosos do tema que apresentaram diferentes visões sobre a terceirização.

A iniciativa demonstrou a disposição do TST de proceder à interlocução com os agentes envolvidos com as questões judicializadas, que, especialmente no caso em questão, concernem e afetam o conjunto dos trabalhadores e da sociedade brasileira.

Segundo notícia veiculada pela página de internet do TST, em entrevista concedida ao final da audiência, o então presidente, ministro João Oreste Dalazen, defendeu a adoção da responsabilidade solidária por parte do tomador de serviço quando há descumprimento das obrigações trabalhistas, afirmando que seria um avanço social e induziria as empresas que contratam a prestação de serviços a participar mais do processo de fiscalização. Esse seria, segundo a matéria, um dos pontos considerados essenciais pelo presidente para o aprimoramento da legislação sobre o tema. O segundo seria a limitação dos casos em que a terceirização é admitida, os moldes da Súmula 331 do TST⁷. Essa audiência pública criou as condições para a constituição do Fórum Nacional Permanente em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, criado no bojo desse movimento, como se abordará ainda neste diagnóstico preliminar.

SUBSÍDIOS PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS PARA ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

Os projetos de lei em andamento

Em março de 1998, o poder Executivo apresentou o projeto de lei – PL 4.302-B/1998 – que altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 (que trata do trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências) –, dispondo sobre as relações de trabalho nas empresas de trabalho temporário e nas de prestação de serviços a terceiros.

Em síntese: estabelece parâmetros econômicos e fiscais para o funcionamento das empresas prestadoras de serviços e para os contratos com as tomadoras; admite trabalho temporário tanto nas atividades-fim como nas atividades-meio pelo prazo de até nove meses (seis meses prorrogáveis por mais

7. Disponível em: <http://ext02.tst.jus.br/pls/ho01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=12975&p_cod_area_noticia=ASCS>.





três), ou por outros definidos em negociação coletiva; favorece as condições institucionais para intermediação da mão de obra, admitindo a terceirização em atividades de qualquer natureza, por prazo indeterminado.

Dessa forma, além de se contrapor ao entendimento expresso na Súmula 331 do TST, legitimando a terceirização nas atividades-fim, desvirtua o caráter excepcional do trabalho temporário. No Senado, foi apresentada e aprovada emenda substitutiva⁸. Em 2003, depois de forte reação dos sindicatos, movimentos sociais organizados, operadores do direito e suas entidades representativas, foi encaminhada pelo presidente da República ao Parlamento a mensagem nº 389/2003, solicitando a retirada do projeto, até hoje não apreciada. O regime de urgência a que estava submetido, no entanto, foi retirado naquela oportunidade.

Sua tramitação foi retomada em regime de urgência, aprovado em 15 de outubro de 2008, pela Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, com cinco destaques, todos igualmente aprovados naquela oportunidade. Ainda na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em 20 de maio de 2011, o deputado João Paulo Lima (PT-PE) de Pernambuco, foi designado relator do projeto, apresentando relatório em 2 de junho do mesmo ano. Após sucessivos adiamentos, o projeto foi aprovado pela CCJC. No dia 17 de dezembro de 2012 foi aprovado requerimento mudando a tramitação do projeto para “Tramitação Urgente”, aguardando agenda para votação.

Diante dessas circunstâncias, a Executiva da CUT, no “Ofício Circular 05015087375/08/SG/CUT”, de 24 de setembro de 2008, manifestou-se contrariamente ao projeto sob o argumento de que precariza e vulnera as relações trabalhistas, reiterando a necessidade de sua retirada.

Pari passu, o PL 4.330/2004 (na realidade, a primeira proposta legislativa que contém regramento à terceirização) apresentado pelo deputado Sandro Mabel (PL-GO), em 26 de outubro de 2004, dispõe sobre contratos de prestação de serviços e relações de trabalho deles decorrentes. Aprovado em 31 de maio de 2008 pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, entre seus principais pontos está a responsabilidade subsidiária da tomadora dos serviços, tanto em relação às obrigações trabalhistas em sentido estrito, quanto às referentes à segurança e à saúde do trabalhador. O projeto garante, ainda, iguais salários aos trabalhadores que exercem as mesmas funções. Outra exigência que o PL contempla é a de que a prestadora de serviços, terceira, esteja inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), tenha registro na Junta Comercial e apresente capital social compatível com o número de empregados contratados.

8. Data de apresentação do substitutivo ao projeto de lei nº 4.302-B: 17/12/2002.





Sob o fundamento de que a terceirização é estratégia de gerenciamento, seu autor justifica o projeto por dar respaldo e legalidade a uma situação que faz parte do dia a dia de milhões de brasileiros. Em 8 de março de 2007, o PL foi para a Comissão de Trabalho de Administração e Serviço Público (CTAS), sendo designado relator o deputado Pedro Henry (PP-MT). Encerrado o prazo de emendas em 19 de março de 2007, foram apresentadas três, ficando parado na CTAS até 27 de agosto de 2009, quando designado relator na Comissão o deputado Eudes Xavier do PT de Ceará.

Devolvida a proposição em 23 de dezembro de 2010 em razão do final da legislatura, a Mesa Diretora da Câmara o arquivou nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara. Em 8 de fevereiro de 2011, o deputado Sandro Mabel solicitou seu desarquivamento, o que aconteceu em 16 de fevereiro de 2011. Em 6 de abril de 2011, foi na CTAS, designado relator o deputado Silvio Costa (PTB-PE), com reabertura do prazo para emendas a partir de 8 de abril de 2011, sendo que em 26 de abril de 2011, quando encerrado o prazo, não havia emendas apresentadas.

Em maio de 2011, o relator apresentou parecer opinando pela aprovação do projeto, sendo que, em 1º de junho de 2011, os deputados Assis Melo, Ronaldo Nogueira e Roberto Santiago pediram vista conjunta. Encerrado o prazo e vista, no dia 8 de junho de 2011, a CTAS aprovou o parecer do relator, com votos contrários dos deputados Daniel Almeida, Vicentinho, Mauro Nazif, Paulo Pereira da Silva, Bohn Gass, Assis Melo e Rogério Carvalho.

No dia 30 de junho de 2011 o projeto foi recebido na CCJC com o PL 5.439/2005 apensado. Na CCJC, em 5 de agosto de 2011 foi designado relator o deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB-BA), sendo reaberto o prazo para emendas por cinco sessões. Encerrado o prazo em 17 de agosto com apenas uma emenda apresentada, em 22 de maio de 2012 o deputado João Paulo Lima (PT-PE), requereu a realização de Seminário para debater o PL 4.330/2004 que dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Em 2011 houve apresentação pelo deputado Roberto Santiago (PSD-SP), de substitutivo à proposta em andamento. No entanto, os registros da Câmara dos Deputados não consignam esse texto, sendo que o último andamento registrado é o da apresentação de requerimento do deputado João Paulo Lima, antes mencionado.

No bojo dessa dinâmica, recentemente o deputado Arthur Maia apresentou parecer favorável ao substitutivo do deputado e algumas emendas ao PL 4.330/2004, propondo substancialmente a alteração e incorporação dos seguintes artigos:





Artigo 1º. Proíbe a terceirização na atividade-fim e define o que é a atividade-fim.

Artigo 8º. Introduce a paridade salarial e a isonomia de direitos. Não pode ter relação de subordinação, pessoalidade e não pode exercer atividade distinta daquela para que foi contratado.

Artigo 9º e 10º. Substitui responsabilidade subsidiária pela solidária nos direitos e encargos trabalhistas e no atraso de pagamentos salariais.

Artigo 14º. Inclui também os entes cooperativos. Quando o ente público atrasa o pagamento, ela é responsável solidária pelos direitos trabalhistas.

154

Após a apresentação do parecer pelo deputado Arthur Maia, aprovando o substitutivo Santiago, no prazo regimental e fruto de movimentação de várias entidades envolvidas na discussão do projeto, foram apresentadas centenas de Emendas, as quais contam com o apoio de atores como ANPT, a CUT, a Anamatrae o Fórum Nacional Permanente em Defesa dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, a seguir apenas Fórum.

Em seguida, visando a um consenso e na ameaça de o substitutivo ser aprovado pela CCJ, indo direto ao Senado, foi criada Comissão Quadripartite, composta por representantes: do Parlamento, deputados; das centrais sindicais, pelos trabalhadores; dos empresários, via CNI e Febraban; e do governo, que pouco tem avançado no sentido do consenso.

Diante do risco da aprovação do PL 4330, o Fórum, em 8 de julho de 2013 encaminhou ofício posicionando-se pela rejeição ao PL 4.330 e ao seu substitutivo, anexando o “Manifesto do Fórum” com suas assinaturas e considerações técnicas sobre a proposta, endereçados à presidente da República, ao ministro Gilberto Carvalho, ao presidente da CCJ e ao ministro do Trabalho e Emprego, ratificando o apoio ao conteúdo da proposta de Projeto de Lei consensuada pelas centrais sindicais no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, projeto esse que permanece na Casa Civil da Presidência da República.

Em 8 de julho de 2013, às vésperas do que seria a votação do projeto na CCJ, o Fórum encaminhou carta à presidenta da República, ao ministro Gilberto Carvalho, ao presidente da CCJ e ao ministro do Trabalho e Emprego, fundamentada tanto no conteúdo do Manifesto constitutivo do Fórum, quando em análise de Druck (2013), criticando os principais pontos e salientando que os pressupostos do Projeto de Lei nº 4.330/2004 são inaceitáveis por incorporarem todas as formas de precarização do trabalho, com potencial de aprofundamento das desigualdades e da discriminação, como se recorta a seguir:

1. Libera a terceirização para qualquer tipo de atividades, ou seja, nenhuma diferenciação entre atividade-meio e atividade-fim, correspondendo a um





verdadeiro retrocesso relativamente ao que hoje é definido pela Súmula 331 do TST. É o que diz o relatório: letra “j) estabelece que *o contrato de prestação de serviços pode versar sobre o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante*”; isto é, qualquer atividade, inclusive aquela que é própria ou especialidade da contratante, caindo por terra o (falso) argumento de que uma das principais justificativas para a terceirização é a especialização ou focalização;

2. Legaliza, na prática, a figura do “gato”, trazendo reais dificuldades ao trabalho dos Auditores Fiscais do Trabalho. Isso porque no item “h” define a contratante como a pessoa física ou jurídica que celebra contrato de prestação de serviços determinados e específicos com empresa prestadora de serviços a terceiros. Portanto, a contratante poderá ser pessoa jurídica (PJ), empresas e pessoas físicas, permitindo, portanto, intermediação por meio de um indivíduo;

3. Libera e legaliza a cascata de subcontratação, o que tem sido objeto de denúncia e de fiscalização do Grupo Móvel de Erradicação do Trabalho Escravo, criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), formado por Auditores Fiscais, Procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT) e da Polícia Federal (PF), na medida em que é por meio da ilimitada cadeia de subcontratação que se encontra o uso do trabalho análogo ao escravo. Veja-se o que explica o relatório: “O Substitutivo prevê, ademais, que a empresa prestadora de serviços é a responsável pelo planejamento e pela execução dos serviços, nos termos previstos no contrato entre as partes, e que ela contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outra empresa ou profissionais para realização desses serviços.” Isso implica total liberalização da terceirização, com seu potencial altamente precarizador das relações de trabalho e fragmentador da organização dos trabalhadores;

4. Legaliza o “rodízio” de empresas subcontratadas, especialmente no setor público, em face do que consta da letra k do Relatório;

5. Em vez de obrigar a contratante a estender alguns benefícios aos trabalhadores terceirizados que trabalham em suas dependências, como atendimento médico, ambulatorial e refeitório, o que já ocorre em muitas empresas em resposta às lutas dos trabalhadores e dos sindicatos e em atenção aos princípios constitucionais, o Relatório do PL 4.330/2004, recentemente aprovado limita-se a “autorizá-la” a assegurar tais benefícios, conforme letra “o”;

6. Quanto à responsabilidade solidária – um dos pilares do Manifesto do FÓRUM e que integra a proposta consensuada pelas Centrais e que se encontra hoje na Casa Civil da Presidência da República pendente de encaminhamento – não inclui essa responsabilização ampla, como se vê de sua letra “q”. Para as contratantes, define a responsabilidade subsidiária (hoje já existente), acres-



centando o direito de “ação regressiva contra a devedora”. Ainda, estabelece diferente tratamento entre setores público e privado;

7. A Nota Técnica da ANPT (2012) observa que, quanto ao meio ambiente de trabalho, a responsabilidade solidária é adotada pela Convenção 155 da OIT, que trata de saúde e segurança dos trabalhadores, ratificada pelo Brasil (Decreto Lei nº 1254-1994).

8. Quanto à multa em razão do descumprimento da lei, o PL promove clara intervenção sobre o poder dos Auditores Fiscais do Trabalho, estimulando, na realidade, o não cumprimento;

9. O Projeto em comento, portanto, fere a Constituição e desrespeita a Convenção nº 100 da OIT, ao não assegurar a isonomia e a igualdade de direitos entre trabalhadores terceirizados e contratados que desempenham a mesma função. Não há nenhuma menção ao tratamento igual ou salário igual para trabalho igual;

10. Consequente com o desrespeito à isonomia salarial, legalizando, por assim dizer a discriminação dos terceirizados, o PL 4330 define que o “enquadramento sindical” se dê segundo a atividade da empresa prestadora de serviços, e não como propõe as centrais sindicais em sua proposta que está na Casa Civil, esta sim preocupada com a fragmentação da organização sindical que a terceirização aprofunda.

A mobilização contra a proposta tem aumentado. Foi incorporada à pauta da greve geral do dia 11 de julho que contou com presença de diversos sindicalistas nas mais variadas regionais do país, destacando São Paulo e Porto Alegre.

No âmbito da Comissão Quadripartite, que passou a contar com representante do MPT, a tensão foi real, inviabilizando qualquer possibilidade de consenso. Para agravar a situação, o MTE apresentou proposta que, além de não incluir o Poder Público no projeto, acaso acolhida legitimaria a terceirização das atividades-fim via contratação de empresas especializadas que legitima a quarteirização.

Nesse processo, em 22 de julho o senador Armando Monteiro, relator no Senado da PLS 87/2010, que igualmente trata da terceirização, protocolou substitutivo semelhante àquele apresentado pelo governo na Comissão Quadripartite via MTE.

Em pauta na CCJ em 13 e 14 de julho, e mediante forte mobilização das centrais e do Fórum, a votação não aconteceu visando ao consenso na Comissão, que, até o momento, não se viabilizou. Marcada novamente votação para o dia 6 de agosto, igualmente mediante mobilização contrária das centrais em vários locais do país, novamente não houve consenso e o projeto acabou



sem ser votado. A mobilização continua. O Fórum reuniu-se em Brasília no mês de setembro visando a obstruir a tentativa de retirar a discussão da CCJ, levando-a diretamente ao Plenário da Casa, mediante voto de liderança. A CUT e a CTB posicionaram-se fortemente contra essa estratégia. O PT e o PSD fecharam questão contra a urgência e a votação direta em plenário, sem passar pela etapa da CCJ. Em audiência pública no Congresso Nacional realizada em 18 de setembro de 2013, as manifestações contrárias ao PL 4330 ampliaram-se, inclusive com manifestação de representante de 19 Ministros do TST que, em ofício amplamente divulgado, manifestaram-se contrários à proposição, criticando o conceito de empresas especializadas que é o centro do último substitutivo, na pessoa do ministro Maurício Godinho Delgado. Nessa audiência várias entidades estiveram presentes.

Nesse meio tempo, os empresários e a grande imprensa tem se ocupado na organização de eventos e publicação de matérias visando à aprovação do PL 4330, com o principal argumento da segurança jurídica e os benefícios para os trabalhadores e para o setor produtivo, que seria mais competitivo com a legalização da terceirização.⁹

Propostas elaboradas no âmbito dos ministérios

A terceirização foi, inicialmente, objeto de três propostas distintas de regulamentação no âmbito dos Ministérios brasileiros e que, encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República, onde se encontram, poderão se tornar projetos de lei para serem votados no Parlamento¹⁰. Posteriormente, outra proposta foi consensuada pelas centrais sindicais e discutida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, com ela se comprometendo publicamente o ministro Lupi no Fórum Social Mundial (FSM) realizado em Porto Alegre, em 2010, no sentido de seu apoio e encaminhamento.

Três dessas propostas serão aqui focadas. A primeira, oriunda das discussões tripartites travadas no âmbito do MTE antes do consenso a que, neste

9. Registre-se, ainda, que em 12 de julho de 2007, o deputado Vicentinho (PT/SP) apresentou outra proposição (PL 1621/2007) dispondo sobre as relações de trabalho em atos de terceirização e na prestação de serviços a terceiros no setor privado e nas sociedades de economia mista. Esse PL, fundamentado em proposição elaborada pelo GT de terceirização da Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) em 28 de novembro de 2012. Em 28 de fevereiro de 2013 o deputado Sílvio Costa (PTB-PE) apresentou requerimento solicitando que o projeto fosse apensado ao PL 1.621, de 2007. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoes>.

10. Aliás, conforme notícia veiculada pela imprensa, a constituição de uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados se deu para analisar todos os projetos sobre terceirização em andamento. E era clara, na época, a disposição das centrais sindicais de procederem à entrega a essa Comissão do projeto por elas consensuado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o que até o momento não aconteceu, ainda que na Conferência sobre o Trabalho Decente, organizada pela OIT em Brasília no mês de agosto de 2012, tenham novamente as centrais reforçado o consenso nessa proposta.



mesmo âmbito, chegaram as centrais sindicais; a segunda, aquela consensuada pelas centrais no âmbito do MTE; e, a terceira aqui focada, fruto dos debates e dos consensos gestados pela Comissão de Alto Nível, que atuou junto à Secretaria da Reforma do Poder Judiciário, do Ministério da Justiça¹¹. Todas, inclusive a proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) que não está sendo objeto de análise neste texto, aguardam providências na Casa Civil da Presidência da República, ainda não apresentadas ao Congresso Nacional. Passa-se, de forma sintética, a expor as principais linhas das três antes referidas, seguindo um quadro comparativo.

Proposta do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

A proposta em construção no âmbito do MTE, órgão diretamente ligado às questões do mundo do trabalho, responsável pela fiscalização do cumprimento das normas de proteção social e pelas políticas públicas dirigidas ao trabalho e ao emprego, apresenta, até este momento, os seguintes pontos:

■ *Terceirização* – definição: não define. No entanto, ao limitar sua abrangência e definir sua legalidade nos contratos de prestação de serviços por pessoa jurídica especializada, define, no parágrafo único do art. 1º, o que entende por pessoa jurídica especializada:

Art. 1º) Os contratos de prestação de serviços terceirizados, assim considerados aqueles executados por uma contratada, pessoa jurídica especializada, para uma contratante, pessoa física ou jurídica de direito privado, serão pactuados na forma desta Lei.

Parágrafo único. Considera-se pessoa jurídica especializada aquela que possua em seu objeto social atividades específicas relacionadas ao serviço contratado.

■ *Limites da terceirização*: ainda que restrinja a terceirização aos serviços prestados por pessoa jurídica especializada, não define o que pode ou não ser terceirizado. Apenas prevê que o prestador desses serviços deva ser pessoa jurídica especializada (artigo 1º), devendo o contrato especificar quais os serviços contratados (artigo 2º). A proposta, ainda, permite expressamente, no artigo 6º, a subcontratação dos serviços. Estudiosos têm apontado para o risco de que a exceção se transforme na regra e que a terceirização se amplie, sem qualquer obstáculo ou limite, para uma gama muito grande de serviços, sob o argumento de serem especializados.

11. Essa proposta foi elaborada pela comissão de direito material do trabalho que integrava a Comissão de Alto Nível constituída para elaborar propostas de reforma da legislação material e processual trabalhista, que funcionou no Ministério da Justiça, enquanto o titular da pasta era Tarso Genro.



■ *Responsabilidade da tomadora*: a regra é a responsabilidade subsidiária da contratante dos serviços, podendo, em algumas situações específicas, ser convertida em solidária, conforme artigo 5º:

Art. 5º – A contratante será subsidiariamente responsável pelo adimplemento das verbas e encargos trabalhistas durante o período e nos limites da execução do serviço contratado, inclusive se houver subcontratação de serviços, nos termos do art. 6º.

§ 1º – A responsabilidade será subsidiária se a contratante comprovar que na celebração e durante a vigência do contrato cumpriu o disposto nos arts. 2º, 3º e 7º, e transmudar-se-á para solidária diante da não comprovação, pela contratante, do cumprimento dessas obrigações.

§ 2º A imputação de responsabilidade subsidiária ou solidária refere-se a obrigações pecuniárias, sem gerar vínculo empregatício entre a contratante e o empregado da contratada.

■ *Garantias ao trabalhador terceirizado*: garante aos trabalhadores terceirizados o acesso às mesmas instalações utilizadas pelos empregados diretos da tomadora no que se refere à alimentação, transporte, atendimento ambulatorial e condições sanitárias quando os serviços forem prestados nas dependências deste artigo 7º. Quanto às normas coletivas, o texto do artigo 8º assim dispõe:

Art. 8º – Aos empregados da empresa contratada serão assegurados os direitos instituídos em dissídio coletivo ou convenção coletiva celebrada pelo Sindicato representativo da categoria profissional respectiva.

■ *Representação sindical*: não prevê. A única regra que aborda o tema diz respeito à questão isonômica, de que trata o artigo 8º antes transcrito e que busca assegurar ao terceirizado a observância das mesmas normas coletivas aplicáveis aos empregados diretos da tomadora. No entanto, o tema da representação sindical, em sentido estrito, não está contemplado.

■ *Requisitos para constituição da pessoa jurídica prestadora de serviços*: a proposta não estabelece os requisitos específicos para a constituição da pessoa jurídica. No entanto, para que possa celebrar contrato de prestação de serviços, a pessoa jurídica deverá apresentar à contratante documentos que comprovem sua regularidade: registro de pessoa jurídica, CNPJ, alvará de localização e funcionamento, comprovante de entrega da última RAIS, certidão negativa ou positiva com efeitos negativos do INSS, certificado de regularidade do FGTS, contrato social atualizado e com capital social integralizado (artigo 3º).

A proposta da MTE em parceria com as centrais sindicais

No âmbito do Ministério do Trabalho, ainda, foi elaborada proposta de Projeto de Lei consensuada pelas centrais sindicais: CUT, CTB, UGT, NCST,





CGTB e Força Sindical que assegura ao empregado da empresa prestadora de serviços a percepção dos direitos que integram convenção ou acordo coletivo de trabalho vigente celebrado pelo sindicato da categoria profissional preponderante da empresa tomadora de serviços, desde que haja mais benefícios que o instrumento coletivo de sua categoria. O projeto prevê vínculo de emprego entre empregado da prestadora de serviços com a tomadora desde que presentes os requisitos do artigo 3º da CLT e realizadas funções diferentes das descritas nos contratos regidos por esta lei¹². Prevê a responsabilidade solidária da tomadora, independentemente de culpa, pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias e quaisquer outras decorrentes do contrato, inclusive no caso de falência da prestadora de serviços¹³.

A proposta do Ministério da Justiça (MJ)

A proposta consensuada na Comissão de Alto Nível da Secretaria da Reforma do Poder Judiciário, do Ministério da Justiça, tem por fundamento a “Súmula 331” do TST, ampliando o leque de proteção ao trabalhador terceirizado e agregando obstáculos ao aprofundamento da terceirização e à burla aos direitos dos trabalhadores. Em boa parte, a proposta aproveita o texto da Súmula, em especial quanto à ilegalidade da intermediação de mão de obra e à configuração do vínculo de emprego diretamente com a tomadora quando estão presentes a pessoalidade e subordinação, sendo acrescidas outras disposições, como segue:

■ *Terceirização* – definição: a proposta não define a terceirização, apenas coloca limites a essa forma atípica de contratar, como se verá a seguir.

■ *Limites da terceirização*: a proposta define limites claros à terceirização, em mais de um dispositivo, especificando o que pode e o que não pode ser terceirizado, mantendo a categoria atividade-fim (terceirização ilícita) e atividade-meio (terceirização lícita) como segue:

Art. 2º – Salvo os casos previstos nesta Lei, a contratação de trabalhadores por ente interposto é ilegal, formando-se o vínculo empregatício diretamente com a entidade Tomadora de serviços.

12. Art. 10. Configurar-se-á vínculo empregatício entre o empregado da empresa prestadora de serviços com a tomadora de serviços, quando: I – presentes os requisitos previstos no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho; ou II – realizadas funções diferentes das descritas nos contratos regidos por esta lei.

13. Art. 6º. A empresa tomadora de serviços é solidariamente responsável, independentemente de culpa, pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias e quaisquer outras decorrentes do contrato, inclusive no caso de falência da empresa prestadora de serviços, referente ao período do contrato.

Art. 7º. A empresa tomadora de serviços será responsável solidária pelos danos causados aos trabalhadores por acidente de trabalho, nos termos dos arts. 20, 21 e 21-A da Lei nº 8.213, de 1991, ocorrido em decorrência do contrato celebrado com a empresa prestadora de serviços.





§ 1º É permitida a terceirização trabalhista relativamente a:

- I – trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3.1.1974);
- II – serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 30.6.1983);
- III – serviços de conservação e limpeza;
- IV – serviços especializados ligados à atividade-meio da Tomadora .

§ 2º Nos casos referidos pelos incisos II, III e IV será lícita a terceirização desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta à Tomadora.

■ *Responsabilidade da tomadora*: sempre solidária. Diferentemente das propostas anteriormente analisadas, a proposta do MJ não mitiga a responsabilidade da tomadora. Assim, se participou da relação processual e consta do título executivo judicial, a responsabilidade da tomadora será solidária (artigo 8º).

■ *Garantias ao trabalhador terceirizado*: garante ao trabalhador terceirizado todas as proteções e direitos aplicáveis aos empregados da tomadora, inclusive remuneração equivalente (artigo 5º). Garante também direitos instituídos em norma coletiva da tomadora, quando mais favorável (artigo 7º).

■ *Representação sindical*: o texto não entra no mérito dessa questão, garantindo, porém, aos terceirizados todos direitos instituídos em norma coletiva aplicável aos empregados diretos da tomadora, quando mais favorável (artigo 7º).

■ *Requisitos para constituição da pessoa jurídica prestadora de serviços*: o texto da proposta não contempla esse assunto.

Esforços foram colocados no sentido de unificar as propostas do MJ e do MTE, visando a um texto de consenso entre os dois Ministérios, ideia, porém, não concretizada. Nesse processo, houve reforço ao projeto das centrais que, na Conferência da OIT sobre o Trabalho Decente, retomaram com ênfase a proposta, que tem respaldo do Fórum Nacional Permanente em Defesa dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, porquanto incorpora os pilares expressos no Manifesto igualmente em anexo ao presente¹⁴.

Posição prevalente dos atores sociais e do Fórum

A Audiência Pública do TST, anteriormente referida, foi importante também para articular a criação do Fórum Nacional Permanente em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, instituído em no-

14. A 1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD), da qual a autora deste texto participou como delegada, aconteceu em agosto de 2012 em Brasília, com participação de delegados e delegadas representantes do mundo do trabalho, antecedida de debates regionais, em todo o país, envolvendo os temas: políticas públicas de trabalho, emprego e proteção social, na perspectiva de uma Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente a partir das prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente de 2010.





vembro, em Brasília, integrado por várias entidades que atuam no mundo do trabalho e por pesquisadores do tema da terceirização. O Fórum desenvolveu no ano de 2012 diversas atividades políticas, audiências públicas em várias Assembleias Legislativas Regionais e uma atividade acadêmica no ano de 2012, coordenada pelo Cesit/IE/Unicamp, que contou com a participação de entidades representativas do mundo do trabalho, entre elas o Dieese, Anamatra Alal, a Abet, o Cesit/IE/Unicamp, centrais sindicais e lideranças de trabalhadores, professores, pesquisadores, estudiosos do tema. Acompanhando a dinâmica deste atores sociais, sabe-se que várias atividades estão sendo programadas pelo Fórum para o ano de 2013, visando a buscar ações que concretizem seu “manifesto” e o que foi consensuado na 1ª CNTED, em Brasília, DF.

A posição dos atores sociais – ENTREVISTAS

Uma das preocupações das pesquisas realizadas junto ao Cesit/IE, antes referidas, foi questionar diversos atores com posição relevante nos processos judiciais estudados e no setor pesquisado sobre a necessidade ou não de se construir no Brasil lei específica sobre terceirização. Realizaram-se 28 entrevistas com advogados, magistrados, incluídos juízes de primeiro e segundo grau de jurisdição e ministros do TST, representantes do Ministério Público do Trabalho e lideranças sindicais do setor. Os resultados a seguir sintetizados são de duas ordens: quantitativos, tendo-se como referência o agrupamento das respostas em termos percentuais; e, qualitativos, buscando-se, no conteúdo das entrevistas a especificidade dos entendimentos que os entrevistados expressaram. Estes foram questionados especificamente sobre a necessidade ou não de uma legislação sobre o tema e quais seus pilares estruturantes. Segue o Quadro 2.

A maioria se posicionou pela importância de se ter no país uma legislação específica. Porém, com diferentes abordagens e justificativas. Há os que entendem necessária a lei para coibir o movimento precarizador das relações de trabalho que tem na terceirização uma de suas expressões. Estes defendem uma legislação civilizatória que mantenha a proibição da locação de mão de obra, restrinja a contratação às atividades não essenciais à tomadora/contratante, defina a responsabilidade solidária, trate da representação sindical e da isonomia, avançando, portanto, em relação à Súmula 331 do TST que, ao fim e ao cabo, é hoje a regulação que se tem no Brasil.

Há os que apontam para a lei como forma de restringir o conteúdo da referida Súmula, defendendo a retirada dos obstáculos que ela contempla, ampliando as possibilidades da contratação para qualquer tipo de atividade e eximindo de responsabilidade trabalhista a tomadora/contratante. Por ou-



**Quadro 2****É necessário ou não termos no país uma lei específica regulamentando a terceirização?**

Resultado	Em nºs	Em %
Sim	15	53,57
Não	6	21,42
Não tratam do tema	5	17,85
Não trata do tema, mas ressalta a importância do papel do Estado e do papel civilizatório da JT à luz dos princípios constitucionais e do Direito do Trabalho	1	3,57
Não trata do tema, mas ressalta a importância da Súmula 331 como forma de limitar a terceirização em especial a fraudulenta	1	3,57
Total	28	100,0

Fonte: Entrevistas. Pesquisa "A terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais".

tro lado, há os que entendem que a lei deve assegurar a terceirização para as atividades especializadas, como, aliás, acontece com o substitutivo ao PL 4.330/2004, antes examinado.

Quanto aos que se posicionam contrariamente à lei, igualmente apresentam diversidades de posturas. Há os que entendem desnecessária a lei porquanto o sistema constitucional vigente é suficiente para o enfrentamento do problema, possibilitando que não se preste validade e eficácia às formas de contratar que violem a dignidade do trabalhador e o valor social do trabalho. Há, ainda, os que não querem a lei temendo que possa regredir em relação ao próprio conteúdo da Súmula 331 do TST e, assim, temendo o conservadorismo do Parlamento brasileiro, resistem a um encaminhamento de projeto de lei nesse contexto. E há os que apostam na negociação coletiva como espaço de normatização que atenda os interesses das partes envolvidas, sendo desnecessário legislar.

As entrevistas deixaram, na sua grande maioria, evidente a posição da necessidade de uma lei, condicionando-a a certos pilares ou pressupostos dos quais não abrem mão, entre eles:

- Proibição da locação de mão obra, proibição da terceirização nas atividades essenciais à tomadora/contratante;
- Responsabilidade solidária entre tomadora/contratante e terceiras/contratadas nas terceirizações lícitas;
- Isonomia de direitos e de condições de trabalho;
- Representação sindical pelo sindicato preponderante, aliás, posição análoga à que expressa o "Manifesto do Fórum Permanente em Defesa dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização", referido no item anterior.



Não é essa, porém, a posição recentemente documentada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) que em documento titulado “101 propostas para modernização trabalhista”, aposta da retirada dos obstáculos à terceirização em atividades-fim, ou seja, permanentemente necessárias à tomadora contratante. Não se sabe ainda, na correlação de forças, como o Parlamento brasileiro normatizará, mas tem sido forte a pressão para que seja aprovada no âmbito da CCJ¹⁵.

AS PROPOSTAS – DEFICIÊNCIAS E DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO

164

Por meio deste diagnóstico se buscou mostrar, na sua dinâmica, a complexidade das questões envolvendo a terceirização e, sobretudo, sua normatização no Brasil. Na ausência de lei específica, o TST, a partir das demandas dos trabalhadores, consolidou entendimentos visando a dar conta dessa problemática: inicialmente, por meio do Enunciado de Súmula 256, de 1986, que reconhecia a condição de empregador àquele que contrata mão de obra da qual não pode prescindir para atingir as finalidades a que se propõe, colocando, na prática, obstáculos a essa forma de contratar; depois, revisando esse entendimento, por meio da Súmula 331, de 1993, que acabou legitimando a terceirização para as atividades não essenciais à tomadora, as “atividades-meio”, definindo como subsidiária, nesses casos, a responsabilidade da contratante, com revisita em 2000 para estender essa responsabilidade aos entes da administração pública que terceirizam.

Ocorre que o STF, instado pelo governador do Distrito Federal, declarou constitucional artigo da Lei das licitações que isenta de responsabilidade trabalhista os entes da administração que terceirizam, colocando um impasse para o TST. Diante dessa realidade, o TST revisitou a Súmula 331 no aspecto referente à responsabilidade dos entes públicos para, adequando-se à decisão do STF, manter essa responsabilização quando a contratante não fiscaliza o cumprimento das obrigações trabalhistas pelas terceirizadas, evidenciando a complexidade da questão, à ação das forças sociais em disputa na sociedade. Tema, portanto, que foge do campo do estritamente jurídico, para se situar na esfera da política, tendo como pano de fundo o movimento mais geral do capitalismo, embalado pelo seu desejo insaciável de acumulação de riqueza abstrata, na expressão de Belluzzo (Belluzzo, 2004).

Essa dinâmica rebate nas propostas de lei em tramitação no Parlamento brasileiro, com forte pressão dos setores econômicos para aprovação do PL

15. Confederação Nacional da Indústria. 101 propostas para modernização trabalhista. Emerson Casali (coord.) – Brasília: CNI, 2012.





4.330, que retira os obstáculos colocados à forma de contratar objeto deste texto. Os trabalhadores organizaram-se contra, tanto nas centrais quanto no Fórum – que congrega entidades da sociedade envolvidas no tema, como a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Anamatra, a Alal, de pesquisadores, em uma disputa complexa e em cenário de cisão da organização dos trabalhadores aprofundada pela própria terceirização.

São elementos que se traz ao debate para se pensar um sistema normativo que, se não é, como sabemos, o lócus da solução dos problemas do crescimento econômico e da ampliação da competitividade, pode possibilitar a definição de patamares civilizatórios. Por outro lado, o sistema capitalista requer constante revolucionar de suas forças produtivas, compreendendo-se a terceirização inserida nessa complexidade. Fica a pergunta para o terceiro momento de nosso trabalho: que tensão é possível se dar na sociedade brasileira que permita a constituição de uma sociedade menos desigual e mais justa e um Direito que a cumpra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALTAR, Paulo Eduardo de A. Relatório Científico Final. Fapesp: Campinas, 2009.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. Seleção e Organização Frederico Mazzuccheli. São Paulo: Unesp, Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2004.
- BIAVASCHI, Magda B. Entrevista com ministro do TST Renato de Lacerda Paiva. Disponível no Memorial da Justiça do Trabalho do Rio Grande do Sul, 2009. Digitado.
- _____. Entrevista com ministro do TST Vantuil Abdala. Disponível no Memorial da Justiça do Trabalho do Rio Grande do Sul, 2009. Digitado.
- _____. Entrevista com Ives Gandra Filho. Disponível no Memorial da Justiça do Trabalho do Rio Grande do Sul, 2007. Digitado.
- _____. *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930-1942*. São Paulo: LTr, 2007.
- CASALI, Emerson. *101 propostas para modernização trabalhista*. Brasília: CNI, 2012.
- DRUCK, Graça. Apontamentos sobre o Projeto de Lei nº 4.330-A, de 2004. Salvador, 2013. Digitado.
- GARCEZ, Maximiliano N. Inconstitucionalidades contidas no Projeto de Lei nº 4.330, de 2004, bem como nos substitutivos apresentados na Comissão Especial e pelo deputado Arthur Maia. 2003. Digitado.





- GRAU, Eros. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- KREIN, José Dari. *As tendências recentes na relação de emprego no Brasil: 1990-2005*. Tese de doutoramento. Campinas: IE/Unicamp, 2007.
- MARX, Karl. *El Capital – Crítica de la economía política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- NEUMANN, Franz L. *Il diritto des lavoro fra democrazia e dittatura*. Bologna: Il Mulino, 1983.
- POCHMANN, Marcio. *A Superterceirização do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2008.
- POULANTZAS, Nicos. *Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. New York: Harper & Row, 1975, p. 82-83.
- SILVEIRA, Carlos E. F. *Desenvolvimento tecnológico no Brasil: autonomia e dependência num país periférico industrializado*. Tese de doutorado, Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- VIANA, Márcio Túlio. *Terceirização e sindicato: um enfoque para além do Direito*. 2006. Digitado.
- _____. *O novo contrato de trabalho: teoria, prática e crítica da lei nº 9.601/98*. São Paulo: LTr, 1998.





PARTE DOIS

JOSÉ DARI KREIN

AS FORMAS DE CONTRATAÇÃO: FLEXIBILIDADE

INTRODUÇÃO

O Brasil e a América Latina em geral apresentam, nos anos 2000, uma clara contratendência em relação aos países centrais com relação ao crescimento do trabalho assalariado formalizado, portanto o aumento da proteção social. Na formalização prevalecem os contratos por prazo indeterminado, cuja característica típica é a liberdade do empregador despedir sem precisar justificar, precisando somente pagar multa. A formalização é bastante expressiva e reverte as tendências da década de 1990, quando houve um processo de desassalariamento e crescimento da informalidade (crescimento do trabalho sem carteira, dos por conta própria sem proteção previdenciária e dos sem rendimento). Além disso, apresentou-se para a sociedade a necessidade de flexibilizar as modalidades de contratação como forma de enfrentar o crescente problema do desemprego. Nesse sentido, ampliaram-se e diversificaram as formas de contratação, possibilitando maior liberdade para o empregador manejar o volume de trabalho necessário para viabilizar a sua produção de bens ou serviços.

Essa flexibilidade se expressa em quatro modalidades distintas: 1) na facilidade de romper o contrato de emprego, 2) na possibilidade de utilização de contratos a prazo determinado; 3) na relação de emprego disfarçada; 4) na terceirização, que é – dada a sua importância recente – objeto de um texto próprio no presente livro. Em geral, essas modalidades significam uma maior precarização do trabalho. Nos anos 2000, apesar da melhora de alguns indicadores do mercado de trabalho, algumas modalidades de contratação flexível continuaram avançando, tais como a terceirização, a contratação de trabalhadores temporários e por prazo determinado. A atuação das instituições públicas foi importante



para coibir as formas de relação de emprego disfarçada. Por exemplo, as cooperativas (as falsas cooperativas de mão de obra) continuam muito presentes na realidade nacional, mas pararam de crescer depois de 2003. O trabalho estágio (substituição de profissionais) foi inibido com uma nova regulamentação em 2008. A contratação como pessoa jurídica (PJ) continuou sendo uma prática comum entre os profissionais mais qualificados. Além disso, outra prática histórica continua presente no mercado de trabalho brasileiro, mas com um novo nome: CLTflex, significando que parte da remuneração é paga por fora e abaixo do que está registrado em Carteira de Trabalho. Ou seja, as empresas sempre buscam modos de burlar as formas de contratação na perspectiva de conseguir reduzir os custos. E muitas delas são práticas ilegais. O combate à ilegalidade é uma forma de continuar avançando na formalização.

O setor público também é objeto de tensionamento nos últimos anos. Na visão predominante entre a maioria dos economistas e das entidades patronais é preciso reduzir o tamanho do Estado e flexibilizar as formas de contratação. No entanto, no governo Lula, como analisa José Celso Cardoso Jr. em outro capítulo do livro, o emprego público voltou a crescer, mas uma parte de seu crescimento foi realizado com a ampliação de modalidades de contratação atípica.

O objetivo do presente artigo é analisar as formas de contratação flexível existentes no Brasil, observando o seu impacto no mercado de trabalho nos anos 2000. O artigo está estruturado nos seguintes tópicos: 1) problematização do debate; 2) as principais abordagens sobre o tema; 3) diagnóstico atual das formas de contratação vigente no Brasil; 4) as proposições em debate na sociedade brasileira, incluindo uma análise de suas possibilidades.

PROBLEMATIZAÇÃO DAS FORMAS DE CONTRATAÇÃO VIGENTES NO BRASIL

A regra básica dos contratos individuais de trabalho, firmada especialmente no período após a Segunda Guerra mundial e legitimado pelas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é o por prazo indeterminado, como contrato padrão¹, que se caracteriza pelo trabalho em tempo integral, com um único empregador, relativa estabilidade e remuneração fixa e mensal, tendo relação com o tempo de permanência no emprego e a formação profissional, o que permite uma perspectiva de carreira. Sennett (1999) chega a atribuir a esse padrão um importante papel na formação do caráter das pessoas. Esse contrato padrão é, também, acompanhado de um sistema de seguridade social, em caso de doença, acidente e velhice – características

1. Conceito difundido por Rodgers (1989), *apud* Leal Filho, 1994.





viabilizadas a partir do assalariamento formal, estabelecido como regra e protegido pelo Estado e/ou pelo sistema de negociação coletiva.

No trabalho atípico são incluídas todas as “formas de prestação de serviços, diferentes do modelo padrão, ou seja, do trabalho efetivo, com garantias formais e contratuais, por tempo indeterminado e full-time” (Vasapollo, 2006, p. 49)². As novas formas de contratação atípicas têm como finalidade modificar o postulado do padrão anterior ou escapar de sua regulação na perspectiva de reduzir os custos e ampliar a liberdade de a empresa contratar e despedir o empregado. São tipos de contratos que permitem a adaptação das empresas às flutuações econômicas, dispensando compromissos permanentes e custos com os seus empregados.

Os contratos atípicos prevalentes até os anos 1990 apresentavam restrições explícitas no seu uso, sendo permitidos somente para casos de substituição eventual de um trabalhador, para atividades transitórias e para setores caracterizados pela natureza sazonal de sua atividade, tais como a agricultura e a construção civil. Portanto, a natureza dos contratos atípicos fazia com que eles não fossem generalizáveis para o conjunto do mercado de trabalho. É verdade que ocorreram distorções na sua utilização, dada a frágil estrutura de fiscalização e as controvérsias sobre as condições para o seu emprego.

Além das contratações atípicas, outra novidade a partir dos anos 1990 foi o avanço da relação de emprego disfarçada (encoberta ou simulada) que ocorre quando estão presentes as características do trabalho assalariado, mas a contratação da prestação do serviço é feita sem contemplar os direitos trabalhistas e previdenciários vinculados a ele. Ou seja, está contida uma relação de subordinação do trabalho, mas a forma de contratação não é dada por um contrato de trabalho regular, tratando-se de uma simulação. A relação de emprego clássica, geralmente, apresenta as seguintes características: 1) a própria pessoa é quem presta o serviço, executando as tarefas; 2) ela exerce uma atividade não eventual; 3) recebe um pagamento pela execução dessa atividade; e 4) exerce a atividade sob ordens de outrem (patrão ou seu preposto), estando sujeito a horário e a outras regras que definem a forma da execução do serviço. Portanto, define-se como relação de emprego disfarçada a que apresenta essas características, mas ela não é regida pelo conjunto de direitos e deveres presentes no arcabouço legal institucional. Ou seja, o trabalho, objeto do Direito

2. Formas de contratação atípicas não se confundem com os regimes especiais de trabalho, que sempre existiram, por exemplo, para mulheres, menores, aprendizes, portadores de deficiências, jogadores de futebol, portuários etc. Diferentemente dos regimes especiais de trabalho, a contratação atípica não se vincula à determinada categoria de trabalhadores ou a modalidades de trabalho, mas é colocada à disposição do mercado geral de trabalho.



do Trabalho, é aquele prestado a outrem de forma pessoal, não eventual, por conta alheia, subordinada e remunerada.

Assim, a relação de emprego disfarçada se caracteriza, na maioria dos casos, pela tentativa de burlar a relação típica de emprego como forma de baratear os custos da formalização e possibilitar maior liberdade ao empregador na gestão da relação de emprego. Como explica Carelli,

quando ocorre uma situação em que um contrato civil qualquer é utilizado com o objetivo de que todas as regras trabalhistas não prevaleçam, ou melhor, que os direitos dos trabalhadores não sejam aplicados, ocorre o que chamamos de “fraude na relação de emprego”, que é justamente a utilização de artifícios ou contratos vários que tentam mascarar uma relação empregatícia existente na vida real (Carelli, 2004, p. 2).

A questão é que as transformações recentes no mercado de trabalho estão obscurecendo as características clássicas usadas para identificar a inserção do trabalhador no processo de produção de bens e serviços, estimulando diferentes arranjos.

Como forma de encarar as mudanças no processo de trabalho, os agentes econômicos estão se antecipando e complexificando a relação clássica de emprego, que se torna “triangular”³, podendo assumir diversas formas, dentre as quais diferentes tipos de terceirização, sendo as mais comuns no Brasil, a sub-contratação e contrato temporário via agência de emprego (Chahad e Cacciamali, 2005).

Os mesmos autores apontam que é cada vez mais difícil fazer, no mercado de trabalho contemporâneo, uma nítida distinção entre as categorias ocupacionais presentes na relação entre capital e trabalho: o empregado, o trabalhador por conta própria independente e o empregador. A questão é que, no cenário atual, muitas das ocupações que poderiam ser consideradas como autoemprego e pequeno empresário constituíram-se, na realidade, em relação de emprego disfarçada. A relação é de subordinação a uma lógica mais geral de organização da produção (bens e serviços) e de acumulação de capital, sem que a parte con-

3. Na definição da OIT, significa que o empregado de “uma empresa (provedora) desempenha seu trabalho para uma terceira parte (empresa usuária) para quem o seu empregador oferece trabalho e outros serviços. Uma ampla variedade de contratos são utilizados para formalizar a oferta desses serviços. Tais contratos podem ter efeitos benéficos para os empregados em termos de oportunidades de emprego, experiência adquirida e desafios profissionais. Do ponto de vista legal, contudo, estes contratos podem representar dificuldades técnicas ao trabalhador, pois pode ter que interagir com dois (ou mais) interlocutores, cada um dos quais assumindo certas funções de um empregador tradicional” (Chahad e Cacciamali, 2005, p. 4 e 5).



tratada, independentemente do tipo de vínculo (Pessoa Jurídica, autônomo ou terceirizado, estágio etc.), tenha autonomia na determinação de suas funções, ficando numa relação de dependência direta ou implícita a um empregador, tanto pela regularidade da atividade quanto pela definição das atividades no tempo e no espaço, assim como pela forma de remuneração.

Marx percebeu que a lógica do desenvolvimento capitalista levaria a uma redução do espaço do autoemprego e da produção independente, e a um avanço do que ele denominou de subsunção real do trabalho ao capital. Essa condição se expressa atualmente na relação de emprego disfarçada. Ou seja, para fugir da regulação pública e social⁴ que envolve atualmente a relação de emprego formal, transferindo aos seus contratados a total insegurança e incerteza de um mercado com maior nível de concorrência e de crescimento instável. O risco do negócio, uma das características típicas da empresa, é transferido ao empregado por meio da adoção de formas mais inseguras de contratação, especialmente por meio das contratações atípicas, relação de emprego disfarçada e da terceirização, que são as tendências recentes no contexto de um capitalismo flexível, nos termos de Sennett (1999).

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

As três principais referências teóricas que orientaram o debate e se consolidaram nos anos 1990: 1) a flexibilização como alternativa para solucionar os problemas do mercado de trabalho (liberal); 2) o mercado de trabalho já é flexível, mas é uma flexibilidade que não estimula a produtividade, pois induz contratos de curto prazo e há baixo investimento em educação/qualificação (novos keynesianos e a teoria de capital humano); 3) os problemas do mercado de trabalho estão fora dele, devem ser resolvidos na forma como se opera a economia e na perspectiva de sociedade que se pretende construir (keynesiano/marxista). O embate ocorre entre estas três posições. As duas primeiras partem do pressuposto que a atual dinâmica da economia é algo dado, não existindo alternativa a atual lógica de globalização. O que precisamos é nos adaptar a ela proporcionando um mercado de trabalho flexível e qualificando a força de trabalho. Portanto, essas alternativas tendem a apresentar uma agenda microeconômica e de responsabilização do indivíduo pela sua inserção precária (ou desempregado), dado o seu baixo nível de qualificação e/ou escolaridade. A terceira posição relaciona os problemas

4. Por regulação pública e social, compreende-se que as regras são definidas no âmbito do Estado ou do Contrato Coletivo e não de forma privada no mercado ou pelo poder discricionário do empregador (Krein, 2013).



com o projeto de país, que passa pelo modelo de desenvolvimento e pelo papel do Estado, portanto, o campo privilegiado de reformas é no sentido de garantir o desenvolvimento da economia, e de combater a insegurança e colocar limites na “mercantilização” da força de trabalho.

Em síntese, a primeira posição (Pastore, 1994; Zylberstajn, 1999; Jatóbá, 1998, CNI, 2012) caracteriza o conjunto do arcabouço legal institucional brasileiro como excessivamente rígido, no qual tudo está regulado em lei e não há espaço para negociação “para baixo” dos direitos vigentes. Assim, “não permite uma rápida adaptação das empresas às novas condições de competição e inovação que o Brasil enfrenta nos mercados internos e externos” (Pastore, 1994, p. 15). E, estando a regra legal fora da realidade, o mercado encontrou uma saída na informalidade e no desemprego. Ou seja, a alta informalidade, na opinião de Pastore, é fruto da excessiva regulação do mercado de trabalho.

Pastore defende a sua posição mostrando que o contrato coletivo de trabalho, da forma como foi instituído no pós-guerra,

veio colocar limites à autonomia privada de empresários e trabalhadores. Os empresários passaram a ter restrições para despedir, passando a obedecer a regras de remuneração, enquanto que os trabalhadores ficaram limitados no seu direito de greve (Pastore, 1994, p. 192).

Esses contratos se sustentaram em um cenário de estabilidade e crescimento econômico. A sua rigidez ignorava os problemas econômicos dos tempos de crise ou de rápida mudança tecnológica.

Assim, hoje, na sua visão, devido às mudanças, a regra do jogo é tornar-se e manter-se competitivo. Segundo Pastore, a competitividade resulta da combinação de inovações, qualidade, preço, diferenciação de produtos, assistência técnica e facilidade de manutenção depois da venda. Tudo isso depende intensamente dos recursos humanos e da flexibilidade de contratação e remuneração das pessoas. Por isso, a tendência atual é de que os contratos de trabalho se flexibilizem para atender as novas necessidades de competitividade das empresas, que exigem parceria e participação.

Como nos anos 2000 houve queda substantiva do desemprego e da informalidade, as evidências empíricas não confirmaram essa teoria. Assim a nova tese, expressa no documento da CNI (2012) é a defesa da flexibilização como condição para dar competitividade ao país, especialmente ao setor industrial que sofre com a concorrência dos produtos asiáticos e com câmbio valorizado. De fato, o padrão asiático de relações de trabalho (Pochmann,



2012) só é possível em uma sociedade de baixa qualidade de vida e de total desproteção social⁵.

Como é difícil defender a tese de que os salários no Brasil são altos, a crítica concentra-se no excesso de encargos sociais. Tese que parece ter sido assumida pelo governo ao promover uma desoneração da folha. Pastore (1994) procura demonstrar que, para cada salário pago diretamente ao trabalhador, a empresa paga outros 102% em encargos sociais. São considerados como “encargos” as contribuições sociais (seguridade, salário educação, contribuição ao Incri, contribuição para o Sistema S etc.) e diversos direitos trabalhistas, tais como: FGTS, 13º Salário, Férias (+ um terço) e Descanso Semanal Remunerado. Assim, ele argumenta que o alto valor dos encargos faz com que as empresas prefiram não contratar ou contratar à margem da lei. Com a crítica aos “altos encargos sociais”, pretende-se eliminar direitos trabalhistas⁶. Para o discurso público, como mostra Zylberstajn (1998), a proposta é incorporar os “encargos” no salário direto do trabalhador; mas, além da incorporação no salário, propõe, que os valores possam ser negociados diretamente entre o trabalhador e seu empregador no mercado de trabalho. O funcionamento do mercado de trabalho, segundo Zylberstajn, se daria da seguinte maneira:

no mercado, quando há excesso de produção de um bem em relação à demanda, o preço cai. Caindo o preço, alguns produtores deixam de produzi-lo, diminuindo a oferta. Com menor produção, o preço volta a subir, atraindo novos produtores e assim por diante. O mercado de trabalho, em princípio, também funciona segundo essas leis. Preço, nesse mercado, é o salário e quantidade é o nível de emprego. Quando o salário é muito alto, a demanda cai e surge o desemprego. Com desemprego, o salário tende a cair, a demanda por trabalho cresce e os desempregados encontram vagas (Zylberstajn; 1998, p. 3).

A segunda posição, apesar de apresentar diferenças em relação à interpretação do sistema de relações de trabalho existente no Brasil, acaba sugerindo

5. Um exemplo extremo dessa proposição é um acontecimento recente em Bangladesh, que revela com clareza a face do capitalismo contemporâneo e os seus reflexos sobre a situação do trabalho. Em 24 de abril de 2013 ruiu um prédio de confecção em que mais de mil trabalhadores e trabalhadoras perderam a vida. As fotos são chocantes, revelando um ambiente de destruição e mortes ao lado de importantes marcas da indústria da moda mundial. É uma situação que combina condições de trabalho extremamente precárias com um salário de 38 dólares, sem proteção social e sem direito de organização sindical. É o caso mais extremo que não será tolerado por populações que já conseguiram um patamar mais elevado de vida. Mas, a tensões seguem na perspectiva de reduzir os custos e de flexibilizar o trabalho como forma enfrentar os problemas do mercado de trabalho.

6. Cf. uma crítica ao debate sobre os encargos sociais em Santos (1996).



propostas muito parecidas à anterior. Expressando esta posição encontram-se Amadeo e Camargo (1996), Urani (1996), Barros e Mendonça (1996) e Barros et al., (1999) que classificam o atual sistema como flexível, mas de uma flexibilidade inadequada para o aumento da produtividade e da competitividade na atual ordem econômica. Barros e Mendonça (1996) procuram, inclusive, desenvolver modelos empíricos para encontrar a flexibilidade ótima.

Segundo essa visão, apesar de uma ampla legislação trabalhista, o mercado de trabalho brasileiro é flexível particularmente no tocante a salário real, demissão e admissão de empregados. Ou seja, os salários reais variam bastante e a rotatividade é muito alta. Ao mesmo tempo, indicam que o mercado de trabalho no Brasil é segmentado, devido ao alto índice de pessoas que trabalham sem registro em carteira ou de forma autônoma. “Isto significa que há um certo grau de rigidez no mercado de trabalho formal que impede esses trabalhadores de se empregarem neste segmento” (Camargo, 1996, p. 35). Assim, concluem que o problema do mercado de trabalho não está na geração de ocupações, mas nas instituições que o regulam ao incentivarem contratos de trabalho de curto prazo e com pouquíssimos vínculos entre empregados e empregadores.

Duas instituições são particularmente indutoras de relações de trabalho de curtíssimo prazo: o recebimento da multa do FGTS em caso de demissão e o modo de funcionamento da Justiça do Trabalho. O recebimento do FGTS está vinculado à demissão do trabalhador. A Justiça do Trabalho, ao permitir que os direitos dos trabalhadores sejam “negociados”, incentiva as empresas a não cumprirem a legislação durante a relação de trabalho. O trabalhador, por sua vez, para receber parte de seus direitos, precisa ser demitido (Amadeo e Camargo, 1996, p. 92).

As consequências são o baixo nível de investimento em treinamento e, portanto, o baixo nível de qualificação da mão de obra, além da tendência a uma relação capital/trabalho não cooperativa e um incentivo ao descumprimento da lei, pois se torna difícil e bastante onerosa a sua observância.

Com tudo isso somado, temos um mercado de trabalho de baixa qualidade e produtividade, e uma mão de obra pouco qualificada. (...) Como a qualificação dos trabalhadores deixa a desejar e é muito específica, há pouquíssima flexibilidade no que diz respeito a mudanças ocupacionais para adaptar a força de trabalho às novas condições econômicas, sobretudo tecnológicas e de demanda (Camargo, 1996, p. 13).





Da mesma forma, “além de criar incentivos à baixa qualificação, as instituições também criam incentivos à informalidade. Esses incentivos decorrem do elevado nível de impostos sobre os salários e da forma pela qual está desenhado o programa de seguro desemprego” (Camargo, 1996, p. 42). Ou seja, utilizam o mesmo argumento sobre a alta informalidade, que são os elevados “encargos sociais”. Além disso, o único parâmetro para a avaliação do sistema é sua eficiência em relação à competitividade das empresas. A alternativa, então, seria desregular para eliminar os incentivos (como propuseram Camargo, Zylberstajn, Barros et al. e Chahad, 1999⁷) e criar um mercado de trabalho mais “competitivo”, ou seja, com menor regulação social.

Na terceira posição, os problemas do emprego e desemprego dependem da dinâmica da economia, e a regulação social e pública é uma forma de assegurar a dignidade da pessoa humana que vende a sua força de trabalho, garantindo-lhe proteção e direitos. Ou seja, a regulação do mercado de trabalho não pode ser pensada somente na perspectiva de garantir as condições para se viabilizar a geração de riqueza, mas considerar que a dimensão de quem é obrigado a vender a sua força de trabalho como condição para sobreviver. Parte de uma crítica das posições anteriores, procurando mostrar que as iniciativas de flexibilização não trouxeram os resultados esperados em termos de geração de emprego e de combate à informalidade (Baltar e Krein, 2013; Gimenez, 2007).

Essa posição também ressalta que o mercado de trabalho não é rígido, apesar de uma extensa legislação trabalhista. Nos elementos centrais da relação de emprego sempre houve flexibilidade, dada especialmente pela inexistência de mecanismos contra a dispensa imotivada, que se se traduz na alta rotatividade.

Em relação aos encargos sociais, Santos (2006) faz uma comparação internacional, mostrando que os brasileiros não destoam daqueles dos países com mínima proteção social, inclusive os Estados Unidos. A questão central é não ver o percentual sobre a folha, mas o valor total do custo da força de trabalho. Nessa perspectiva, os problemas do desemprego estão relacionados com a dinâmica macroeconômica, a forma de inserção internacional, o valor do câmbio etc. A volta do crescimento econômico combinado com uma mudança no perfil demográfico da população, a partir de 2004, fez com que o desemprego caísse fortemente. A questão da informalidade (ausência de proteção: trabalho sem registro em carteira, conta própria e sem remuneração) também depende da dinâmica da economia e do poder das instituições públicas em inibir as fraudes trabalhistas, pois uma parte delas é resultante de relações de emprego disfarçadas.

7. Cf. Moretto, Krein e Pochmann, 2000.





Além disso, as causas da informalidade não podem ser atribuídas ao arcabouço institucional, mas estão relacionadas, fundamentalmente, à forma como foram estruturados o mercado de trabalho (caracterizado pelo excedente de mão de obra) e o parque produtivo no Brasil (extremamente heterogêneo). Esses elementos, junto com as construções políticas e institucionais, ajudam a explicar a informalidade. No período recente, o papel das instituições públicas é destacado como um fator que ajuda a explicar o avanço da formalização, pois parte desta é expressão das práticas de ilegalidade (Krein et al. 2012).

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

As modalidades de contratação analisadas no presente texto são basicamente de dois tipos: as atípicas, que estão fora do contrato padrão por prazo indeterminado, e a relação de emprego disfarçada. As primeiras (atípicas) têm pequena incidência no mercado de trabalho brasileiro, enquanto que a terceirização, a relação de emprego disfarçada e os servidores demissíveis apresentaram crescimento significativo.

Diferentemente de outros países desenvolvidos⁸, o não incremento dos contratos a termo tem relação direta com a flexível regulamentação do contrato por prazo indeterminado.

No Brasil, existem 11 modalidades de contratação a termo (temporário, prazo determinado, safra, obra certa, setor público municipal, estadual e federal, menor aprendiz, avulso e o primeiro emprego). Além disso, há outra categoria denominada de servidor público demissível (não concursado, temporário, agente de saúde, comissionado etc.).

As novas modalidades introduzidas a partir dos anos 1990 (contrato por prazo determinado, tempo parcial, primeiro emprego etc.) apresentavam como finalidade criar condições para facilitar a contratação, rebaixando os custos e facilitando as despedidas. Assim, o Brasil copia o que tornou-se hegemônico nos países centrais e nos organismos multilaterais: a flexibilização é uma “solução” para o problema do desemprego. Ou seja, argumenta-se que o problema do emprego não está na dinâmica da economia, mas dentro do mercado de trabalho. Essa posição foi analisada no item anterior.

Os contratos a termo, aqui denominados “atípicos”, têm algumas particularidades do ponto de vista dos direitos trabalhistas e da proteção social. Os trabalhadores não têm direito às estabilidade provisórias, tais como a da

8. Freyssinet (2006) mostra que, em 2004, a média dos contratos por prazo determinado, na União Europeia, era de 13,6%. No seu cálculo está excluído o trabalho por tempo parcial. Cf. também em Pesquisa Cesit/MTE (2006).



gestante, a do acidentado de trabalho, o do portador de doença profissional e, a do dirigente sindical. As estabilidades obedecem ao período de vigência do contrato. Em segundo lugar, como os contratos a termo sofrem extinção quando do advento do termo final pré-ajustado, não é devido o aviso prévio e, nas rescisões, o empregador fica desobrigado de pagar o adicional de 50% incidente sobre os depósitos ao FGTS. Em terceiro, o trabalhador não tem direito ao seguro desemprego, pois este é destinado aos despedidos sem justa causa. Em quarto, os temporários, em grande parte dos acordos coletivos, não têm direito ou, então, recebem uma parcela menor referente à PLR. Em quinto, o direito ao gozo das férias fica limitado e complicado. Em sexto, na maioria dos contratos a termo o trabalhador tem dificuldade de assegurar o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, dada a volatilidade da relação. A priori, por ter uma tela menor de direitos e proteções, o contratado por qualquer uma dessas modalidades apresenta uma situação inferiorizada no mercado de trabalho, tendo, portanto, um emprego mais precário.

As formas de contratação atípicas podem ser classificadas em cinco grupos: o primeiro congrega as destinadas à substituição eventual ou provisória de trabalho e a trabalhos sazonais, que são: o contrato de safra, o temporário via agência de emprego e o por obra certa. Estas são as formas clássicas e históricas no caso brasileiro; o segundo tipo são as que foram introduzidas nos anos recentes no bojo de uma concepção de “estimular” a contratação por meio de uma redução do custo e da ampliação das facilidades para despedir, entre as quais se destacam: o contrato temporário e o do primeiro emprego; num terceiro grupo estão os contratos atípicos visando a facilitar a inserção de grupos com maior vulnerabilidade no mercado de trabalho, que, no nosso caso, foram destinados aos jovens por meio do “contrato aprendiz” e o do “primeiro emprego”, e aos portadores de deficiência física⁹; um quarto tipo é o destinado a prevenir possíveis passivos trabalhistas no futuro, tais como o trabalho voluntário; por último, há o grupo dos servidores públicos não efetivos e demissíveis e os contratados por tempo determinado nas três esferas de governo. No setor público, há uma especificidade: a combinação de inúmeras formas de contratação, especialmente depois da reforma administrativa feita nos anos 1990, diferenciando os servidores por sua posição na estrutura do serviço público e admitindo a contratação por processo seletivo – por conta

9. O atual “contrato aprendiz” não pode ser classificado simplesmente como flexibilizador, apesar de conter alguns elementos nesse sentido, pois foi motivado pela necessidade de se fazer um ajuste, na área do trabalho, ao Estatuto da Criança e Adolescente.



REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

da lei de responsabilidade fiscal (2000) que coloca limites para contratação definitiva, via concurso. Muitas são as formas de contratação: por tempo determinado, por situação emergencial, por terceirização etc. Enfim, ocorreu uma fragilização do instituto da estabilidade em diversos segmentos do setor público, contribuindo para a flexibilização.

A tabela apresentada a seguir mostra que o contrato por prazo determinado está crescendo acima das demais modalidades. Apesar disso, as somas de todas as formas de contratação a termo ainda são pouco expressivas no mercado de trabalho brasileiro. No setor privado, em 2011, essas modalidades expressavam somente 2% do total dos contratados formalmente. No setor público, as modalidades atípicas são um pouco mais expressivas, pois somam quase 20% do total de servidores, com um forte crescimento dos contratos emergenciais no âmbito municipal, estadual e nacional. O contrato temporário torna-se expressivo quando se inclui os não ativos, já que o fluxo é quase cinco vezes maior do que o estoque no final do ano. O fenômeno faz parte da própria natureza dessa forma de contratação, já que a sua duração é de, no máximo, três meses, prorrogáveis para mais três, com autorização do Ministério do Trabalho e Emprego.

Mesmo considerando o pequeno crescimento das modalidades de contratação atípicas, prevalece a contratação por prazo indeterminado, que é o contrato padrão da CLT.

Quadro 1**Evolução das modalidades de contratação**

Brasil, 2002 a 2011

Tipo de vínculo/ano	2002 (n ^{os} abs.)	2002 (em %)	2011 (n ^{os} abs.)	2011 (em %)	% crescimento
CLT Indeterminado	21.758.316	75,86	36.394.115	78,59	167,27
Estatutário	5.263.383	18,35	7.233.877	15,62	137,44
Servidor não efetivo	1.099.116	3,83	1.470.860	3,18	133,82
Avulso	114.092	0,40	78.598	0,17	68,89
Temporários (Obra certa, safra e temporários)	183.737	0,64	191.521	0,41	104,24
Menor Aprendiz	13.709	0,05	250.904	0,54	1.830,21
CLT Determinado	195.044	0,68	376.930	0,81	193,25
Diretor	11.535	0,04	21.832	0,05	189,27
Contratos Especiais Setor Público (três)	44.981	0,16	493.830	1,07	1.097,86
Total	28.683.913	100,00	46.310.631	100,00	161,45

Fonte: RAIS/MTE



Era de se supor que a opção por formas mais baratas e flexíveis pudesse ser expandida com maior intensidade, mas não é o que ocorreu. Como explicar esse fenômeno?

Em primeiro lugar, o nível de emprego não está vinculado às formas de contratação, que definem somente a sua qualidade, mas à dinâmica da economia e às opções políticas existentes na sociedade, como já analisado anteriormente.

Em segundo lugar, pode-se perguntar: por que as empresas não aproveitaram essas modalidades de contratação, no período recente, quando houve uma retomada do emprego formal? Pelo menos teoricamente, as formas de contratação atípicas proporcionam facilidade para despedir e reduzem custos. A questão apresenta inúmeros fatores que se complementam, tais como:

1. o sistema brasileiro de relações de emprego já apresenta grande flexibilidade, especialmente pelas facilidades que o empregador tem para romper o vínculo de emprego e pela disponibilidade de outras modalidades atípicas clássicas de contratação. Ao contratar por prazo indeterminado, o empregador pode fazer uma ressalva, deixando o trabalhador em período de experiência, o que proporciona grandes facilidades para a sua dispensa antes de completar três meses, pois segue a mesma regulamentação das demais modalidades a termo. Nesse sentido, o próprio contrato de experiência já contemplaria os objetivos a serem buscados com a contratação atípica;

2. as empresas conseguiram encontrar outras formas de reduzir o custo do trabalho e de ampliar a liberdade na determinação das formas de contratação e das condições de uso do trabalho no mesmo período. Nesse contexto, destaca-se a utilização da subcontratação, especialmente a terceirização, as relações de emprego disfarçadas, como será analisado adiante;

3. em alguns setores, especialmente nas micro e pequenas empresas e naqueles com menor produtividade, continua sendo expressiva a contratação sem registro em carteira. Portanto, a negação do registro é uma das formas mais cruéis de flexibilização.

Os contratados de forma atípica, em geral, percebem salários e benefícios menores. Eles estão expostos a maior insegurança e têm uma tela menor de proteção em relação aos demais trabalhadores.

A flexibilidade no rompimento do vínculo de emprego

Um dos aspectos centrais que demonstram o caráter flexível da relação de emprego é a liberdade que o empregador tem para romper unilateralmente o vínculo de emprego sem precisar justificar o seu ato para qualquer autoridade pública ou para o próprio trabalhador. A partir da introdução do





FGTS, acentuou-se a possibilidade de a empresa efetuar a dispensa sem justa causa ao eliminar a estabilidade no emprego, assegurada até então para os trabalhadores(as) com mais de 10 anos no emprego. A regulação do rompimento do contrato envolve, geralmente, três aspectos distintos: indenizações e multas, necessidade de justificativa e aviso prévio. No caso brasileiro, o empregador somente tem a obrigação de dar o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (mínimo de 30 dias), fazer a rescisão contratual dos empregados com mais de um ano de casa no sindicato profissional ou na Delegacia Regional do Trabalho e pagar um adicional de 50% incidente sobre a totalidade dos depósitos no FGTS.

Essa liberdade do empregador para romper o contrato de forma unilateral e injustificada foi reafirmada com a denúncia¹⁰ da Convenção 158 da OIT em 1996. O tema voltou na pauta do Congresso em 2009, mas foi derrotada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Está na pauta por insistência do movimento sindical, mas não avança no legislativo. A convenção estabelece que o empregador preencha determinados procedimentos e justifique a dispensa do trabalhador para esta alcançar regularidade jurídica, o que abriu espaço para questionamento da razão alegada pela empresa.

Na prática, pode-se observar um alto fluxo de desligamentos e contratações no decorrer dos anos, que fica em torno de um terço do total dos assalariados. A questão fundamental não é a prevalência de contratos com pouco tempo de serviço, mas o enorme fluxo presente no mercado de trabalho.

Se observada a movimentação dos admitidos e desligados, os dados do Caged/MTE são muito contundentes. Em 2012, foram admitidos 22 milhões de pessoas e foram despedidos 21 milhões, ficando um saldo positivo de aproximadamente um milhão de novos formalizados. Os dados mostram que quase dois terços dos desligados/as ficaram menos de um ano no emprego. De fato, impressiona o expressivo fluxo de uma parte considerável da força de trabalho, especialmente a localizada em segmentos que exigem menor nível de qualificação profissional e têm remunerações e benefícios mais baixos.

A questão central a ser destacada é que o arranjo legal e as instituições vinculadas à rescisão contratual da relação de emprego, dentro da realidade do mercado de trabalho brasileiro, permitem ampla liberdade para o empregador despedir, mesmo que tenha de pagar uma pequena indenização.

10. Decreto nº 2.100/1996. A ratificação ocorreu em janeiro de 1996 e foi denunciada pelo governo Fernando Henrique Cardoso 10 depois. A CUT e a CONTAG entraram com uma ADIN (nº 1625) pleiteando que o referido Decreto fosse declarado inconstitucional, pois viola o artigo 49, I da CF. Até o momento, a Adin ainda não foi julgada.



Relação de emprego *disfarçada*

As transformações econômicas e tecnológicas permitiram a difusão da relação de emprego *disfarçada* nos dois polos extremos do mercado de trabalho. Ou seja, é uma realidade que se afirma tanto para setores mais hodiernos extremamente qualificados como para os que desenvolvem atividades gerais sem maiores necessidades de qualificação profissional. Por exemplo, o trabalho de um médico está subordinado à lógica dos planos de saúde privados em que os pagamentos são extremamente baixos, o ritmo de trabalho absurdamente intenso e a sua remuneração é definida pela quantidade de procedimentos que realiza. A forma de contratação predominante é o trabalho autônomo ou o cooperativado. “O médico é remunerado por sua eficiência financeira, ao contratar ou recusar contratar determinados serviços, exames etc., e não por sua efetiva capacidade de melhorar a saúde do paciente” (Dowbor, 2002, p. 44). Um segundo exemplo: os jornalistas são, cada vez mais, contratados como *free lance* ou PJ, tendo contrato comercial inclusive os que têm a sua imagem veiculada publicamente. Ou seja, impera a insegurança na ocupação e sua remuneração depende das matérias que realiza. No outro extremo, assistiu-se à difusão de cooperativas como forma de burlar a legislação em segmentos com pequena necessidade de qualificação profissional, tais como a agricultura e a indústria têxtil e de confecção.

Além disso, deve-se considerar também como garantir direitos a ocupações que surgem dentro de um contexto de flexibilidade – como os trabalhadores de tecnologia de informação. A generalização de contratos pode não mais atender às mudanças da produção, e voltar a uma regulação “fordista” exige um equilíbrio de forças talvez existente em países escandinavos, mas pouco provável em outros contextos.

As formas de contratação características da relação de emprego *disfarçada* são difíceis de ser mensuradas, mas a sua incidência cresce no mercado de trabalho brasileiro. As que se destacam são: contratação como PJ (Pessoa Jurídica), as falsas cooperativas de mão de obra e a CLTflex e trabalho estágio.

O crescimento dessas modalidades, no entanto, não foi mais intenso porque houve uma contraposição das instituições públicas que atuam no mercado de trabalho, denunciando a sua prática como forma de burlar a legislação em vigor. No caso das cooperativas de mão de obra, o crescimento perde fôlego a partir de 2002, devido às constantes denúncias das cooperativas, levando à aplicação de multas e à condenação da prática na Justiça do Trabalho. Mesmo assim, caminha-se para a legitimação desta modalidade ao regulamentar a cobertura previdenciária e ao ‘delimitar’ o espaço de sua atuação. Outro exemplo é o (trabalho) estágio, depois de sofrer inúmeros processos de con-





testação pelo MPT e pela fiscalização do MTE e de condenação pela Justiça do Trabalho, foi regulamentado em uma nova lei, em 2008, que coloca limites para evitar a fraude e a superexploração (jornada máxima de 6 horas, férias etc.). No entanto, a presença do escraviário é uma prática ainda muito presente no mercado de trabalho.

A lógica da regulamentação depende do poder de barganha dos diferentes grupos interessados. Neste sentido, por um lado houve avanços na regulamentação do estágio, ações de inibição das falsas cooperativas por parte das instituições públicas e sindicais e fim dos incentivos para contratação por prazo determinado. Além disso, o veto presidencial, em 2004, à chamada Emenda 3¹¹ (que inviabilizaria a fiscalização da relação de emprego disfarçada) foi importante. Por outro lado, reconheceu-se que o trabalho intelectual, artístico e de motorista autônomo, em 2007, ligado a uma transportadora não é relação de emprego; portanto, esses profissionais não têm os direitos trabalhistas e previdenciários assegurados.

A diversificação das formas de contratação acentua as características históricas do mercado de trabalho brasileiro, tais como: a heterogeneidade, o excedente estrutural de força de trabalho, a flexibilidade e a concorrência predatória entre os trabalhadores. Características que ainda permanecem mesmo depois do crescimento expressivo da formalização. A permanência dessa tendência de formalização poderá criar condições para uma melhor estruturação do mercado de trabalho, mas ainda não se avançou muito, pois as novas formas de organização do trabalho jogam contra.

AS DISTINTAS PROPOSTAS

De forma sintética, as propostas podem ser classificadas nos seguintes tipos:

1) Rebaixar o marco legal, na perspectiva de “legalizar” a ilegalidade, tais como: diminuir o poder de fiscalização do Ministério do Trabalho (ex. Emenda 3) e reconhecer que, em certas situações, não prevalece a relação de emprego (ex. trabalho intelectual, artístico, caminhoneiro autônomo, contrato de imagem etc.). Propostas que tensionaram as discussões nos anos recentes, gerando tanto movimentos que fortalecem a flexibilização quanto iniciativas de preservação da proteção social dos assalariados;

11. No projeto de Lei que criou a SuperReceita, em 2003, foi incluída uma cláusula que impedia o auditor fiscal de multar empresas em que ficasse caracterizada a relação de emprego disfarçada sob argumento de que somente o poder judiciário poderia analisar tal situação. O presidente Lula vetou a medida a partir da pressão do movimento sindical, preservando o poder do auditor fiscal multar a empresa que cometer a fraude de disfarçar a relação de emprego.





2) Reduzir os custos e as facilidades de despedida como incentivo para a contratação, tais como a desoneração da folha de pagamento, a ampliação das contratações temporárias, a diminuição dos encargos sociais (FGTS, previdência, seguro acidente etc.) e multas. O governo federal assumiu essa proposta ao desonerar a folha de pagamento, cujos indícios, até o momento, não indicam que tenham apresentado os resultados esperados.

3) O mesmo ocorreu com a possibilidade de dedução no Imposto de Renda do INSS pago pelo empregador doméstico. Não há nenhuma evidência que isso tenha contribuído para o avanço da formalização. O programa Primeiro Emprego também se encaixa na mesma perspectiva, mas também foi abandonado por não mostrar eficiência.

Dar efetividade para os direitos relacionados à relação de emprego na perspectiva de serem efetivados, tais como: criminalização dos delitos trabalhistas; regulamentação mais rígida para evitar as cooperativas, o trabalho estágio e a relação de emprego disfarçada; fim dos incentivos para contratação por prazo determinado; aumento da fiscalização; defesa do concurso público etc. Entre, inúmeras outras iniciativas está a discussão sobre a regulamentação da despedida imotivada, já prevista na Constituição Federal de 1988 e expressada também na Convenção 158 da OIT. Nesse campo os avanços foram muito pequenos como analisados no decorrer do artigo. O fundamental é avançar na perspectiva de combater a ilegalidade, que continua muito expressiva no Brasil. Neste sentido, recuperar e vitalizar o papel das instituições públicas é importante, assim como criminalizar o delito trabalhista.

As duas primeiras proposições são demandas dos setores empresariais e conservadores, que defendem uma reforma trabalhista flexibilizadora de direitos, como está expresso com muita clareza no documento da CNI lançado em dezembro de 2012 (“101 propostas de modernização trabalhistas”). A questão, como analisado no decorrer do texto, não há evidências empíricas de que a flexibilização seja capaz de criar empregos.

As propostas no terceiro item estão entre as demandas do movimento sindical e de setores que procuram defender uma legislação mais protetora do trabalho, que lutam pela dignidade da pessoa que precisa vender a força de trabalho.

Como não há consenso na sociedade, as propostas tendem a ser discutidas de forma fragmentada à medida que vão sendo colocadas na mesa. Em torno delas há disputas, como está ocorrendo atualmente com a regulamentação da terceirização, como analisado no artigo de Magda Biavaschi. Resultante das tensões sociais, temos presenciado movimentos contraditórios no sentido de ampliação da regulação social pública e privada, em que o governo tende a





se posicionar de acordo com a capacidade de pressão dos grupos sociais organizados e a influência da mídia.

O avanço da contratação flexível vai constituindo um mercado de trabalho mais inseguro, em que as pessoas e agentes sociais não conseguem enxergar para além do curto prazo, perdendo a perspectiva de uma trajetória de vida (Sennett, 1999). Além disso, interfere negativamente na possibilidade da ação coletiva, pois as saídas apontadas são individualizadas (empreendedorismo e empregabilidade), e o processo de segmentação traz enormes problemas para a ação e a organização coletiva. A variedade de opções de flexibilidade na forma de contratação contribui para conformar dois mundos do trabalho distintos, como chama a atenção Estanque (2005): o das carreiras mais estratégicas e o dos que vivem nas ocupações mais precárias. O comum entre esses dois mundos é a instabilidade, a insegurança e a perda da perspectiva de uma narrativa de vida com um horizonte delineado (Sennett, 1999).

O resultado do avanço dessas formas de contratação subordinadas, que não seguem a legislação do trabalho, é a elevação da polarização social e da desigual distribuição de renda na sociedade, pois, pelo processo de autorregulação do mercado, tende-se a favorecer os que têm maior poder de pressão, uma vez que as relações de trabalho no mercado são permeadas por relações de poder. A reversão do quadro de precariedade só ocorrerá com a estruturação do mercado de trabalho, o que pressupõe um crescimento sustentado e um sistema de proteção social do trabalho, pois está em discussão o tipo de país que pretendemos construir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, Edward, CAMARGO, José Márcio. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil In: CAMARGO, José Márcio (Org.). *Flexibilização do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 47-94.
- BALTAR, P.E., KREIN, J.D., A retomada do desenvolvimento e a regulação do trabalho. In: *Cadernos do CRH*, v. 26, n. 68, Salvador, mai./ago. 2013.
- BALTAR, P.; MORETTO, A.; KREIN, J.D. O emprego formal no Brasil: início do Século XXI. In: KREIN, et al. *As mudanças no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. São Paulo: LTr e Campinas: Cesit e Ematra, 2006.
- BARROS Ricardo P, MENDONÇA, Rosane S. P. Flexibilidade do mercado de trabalho Brasileiro: uma avaliação empírica. In: CAMARGO, José Márcio (Org.). *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p 157-202.





- CAMARGO, José Márcio (Org.). *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- CARELLI, R. de L. As fraudes na relação de emprego. Disponível em: <www.cedes.iuperj.br/PDF/fraude.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2006.
- CESIT/MTE. *Relações de Trabalho: Brasil e experiências internacionais*. Relatório de Pesquisa apresentado pelo Cesit como produto do convênio CESIT/MTE. Campinas e Brasília, (mimeo), 2006.
- CHAHAD, J. P. Z. & CACCIAMALI, M. C. As transformações estruturais no setor de transporte rodoviário e a reorganização no mercado de trabalho do motorista de caminhão no Brasil. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ABET, 2005, Recife. *Anais do IX encontro Nacional da ABET*. Recife: ABET, nov. 2005
- CHAHAD, J. P. Z. (Coord.). *Trabalho flexível e modalidades especiais de contrato de trabalho: evidências empíricas no caso brasileiro*. São Paulo: Fipe/MTE, 2001.
- CONCEIÇÃO, M. da C. V. da. *A terceirização e sua controvérsia jurídica: uma leitura do caso da Volkswagen do Brasil*. Monografia, São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2002.
- DOWBOR, L. *O que acontece com o trabalho?* São Paulo: Senac São Paulo, 2002.
- ESTANQUE, E. et al. *Mudanças no trabalho e ação sindical: Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização*. São Paulo: Cortez, 2005.
- FREITAS, E. C. Alterações nas relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC. *Boletim do Diap*. Brasília, v. 8, n. 93, 1998. (Encarte).
- FREYSSINET, J. Les trajectoires nationales vers la flexibilité du rapport salarial: le cas de la France dans le contexte de l'Union européenne. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL: NOVAS FORMAS DO TRABALHO E DO DESEMPREGO: Brasil, Japão e França numa perspectiva comparada. *Anais do Colóquio Internacional...* São Paulo: Cebrap e Faculdade de Sociologia/USP, 11 e 12 de setembro de 2006.
- KREIN, J.D. *A regulação de emprego em tempos de neoliberalismo*. São Paulo: LTr, 2013.
- LEAL FILHO, R. de S. *Tendências recentes nos mercados de trabalho: limites das propostas de flexibilização e regulamentação*. Dissertação de Mestrado, Campinas: Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- JATOBA, Jorge. Opinião. Lida. Brasília: Ministério do Trabalho, v. 2, n. 6, jan-fev. 1998.





- MARX, K. *O Capital*. Crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultura, 1985.
- PASTORE, José. *A flexibilidade do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.
- POCHMANN, M. *Emprego industrial: o que há de novo no Brasil?* Campinas (mimeo), 2003.
- SANCHES, A. T. *Terceirização e terceirizados no setor bancário: Relações de emprego, condições de trabalho e ação sindical*. Dissertação de mestrado, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.
- SANTOS, A. L. *Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. Tese de doutorado, Campinas: Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, 2006.
- SENNETT, R. *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- _____. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- URANI, André. Ajuste macroeconômico e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil: 1981-95. In: CAMARGO, José Márcio (Org.). *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- VASAPOLLO, L. O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, R. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ZYLBERSTAJN, Hélio. *A Reforma do mercado de trabalho e a Convenção 87*. São Paulo: FEA/USP e FIPE. 1998. (mimeo).



PARTE DOIS

CÁSSIO DA SILVA CALVETE

A DISPUTA PELO TEMPO DE TRABALHO

A Jornada de Trabalho – aspecto central na relação de emprego – enfrentou muitas mudanças importantes no período recente que a impactaram diretamente. Mencione-se, especialmente a constituição de formas diferenciadas de organização da jornada de trabalho, como trabalho aos domingos, modulação, turnos e escalas, e a ampliação das modalidades de vínculo entre empresas e trabalhadores: contrato temporário, terceirização, prestação de serviço, contratação de autônomos, estagiário, trabalhador por tempo parcial e menor aprendiz.

Essas mudanças provocaram uma enorme diversidade de situações entre os trabalhadores, problematizando a própria existência da regulação pública do trabalho, que terá de contemplar a organização variável da jornada para delimitar a variedade de situações que a dificulta e a torna ainda mais complexa. Essas alterações que flexibilizaram a jornada de trabalho a impactaram em três dimensões: duração, distribuição e intensidade. No entanto, atualmente o debate centra-se principalmente sobre a duração do tempo de trabalho, inclusive com um movimento das centrais sindicais no sentido de reduzir a jornada para 40 horas semanais.

A dimensão da duração da jornada de trabalho, que diz respeito em geral à extensão da jornada normal e da extraordinária, é a mais perceptível, e por isso mesmo, ao longo da história, a que suscita mais debates e disputas mais ardorosas. Quanto maior sua extensão, ou seja, quanto mais tempo o trabalhador dedica ao trabalho, maior é o valor gerado e maior é a expropriação do excedente gerado por ele. Entretanto, as outras duas dimensões também afetam diretamente os trabalhadores e precisam ser objetos de discussão.



A distribuição do tempo de trabalho inclui questões como o trabalho em turnos, noturnos, aos domingos, o banco de horas e outras formas de flexibilização que impactam diretamente como ele será distribuído ao longo do dia, da semana, do mês e do ano. A flexibilização da distribuição aumenta a individualização das relações de trabalho, o controle do tempo do trabalhador e intensifica o ritmo de trabalho. Isso resulta em um trabalhador mais cansado, com menor poder de barganha e sem controle do seu tempo de vida dentro e fora do local de trabalho. As fronteiras entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho tornam-se difusas.

A intensidade do tempo de trabalho é impactada diretamente pelas mudanças técnico-organizacionais e de gestão de pessoal. Mudanças como a polivalência, a terceirização, a remuneração variável vinculada a metas, o *just in time*, a adoção de células de produção, a redução dos estoques, bem como a redução das pausas coletivas e individuais acabam por tornar o ritmo de trabalho mais intenso.

Apesar de didaticamente ser possível dividir e analisar separadamente essas três dimensões, para melhor conhecimento das questões que envolvem esse tema, após o seu entendimento, elas precisam ser analisadas conjuntamente, dado que a alteração em uma delas traz impactos nas outras. Por exemplo, a maior possibilidade de mexer na distribuição do tempo de trabalho via banco de horas afeta diretamente a intensidade do ritmo de trabalho.

Problematização: A polêmica sobre a redução da jornada de trabalho ocorre porque a sua adoção via política pública interfere no controle e na gestão do tempo de trabalho, politicamente caros aos capitalistas, e também porque envolve a disputa pela apropriação dos ganhos de produtividade em favor dos trabalhadores. A cada redução da jornada, os empresários procuram formas de compensá-la sem, necessariamente, admitirem novos trabalhadores: adotam novas tecnologias de automação ou organizacionais, intensificam o ritmo de trabalho, utilizam horas extras ou modulam a jornada de trabalho. A uma redução da jornada, segue-se a intensificação do trabalho e novamente a necessidade de se reduzi-la, e assim sucessivamente, tendo como consequência o aumento contínuo da produtividade do trabalho. O resultado é uma luta circular pela apropriação dos ganhos de produtividade.

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

A literatura sobre políticas de combate ao desemprego e perfil do mercado de trabalho foi crescendo à medida que se agravaram as taxas de desemprego e se precarizaram as condições de trabalho no mundo e mais especificamente no Brasil nos anos de 1990. Portanto, conta-se com boa li-





teratura nacional e internacional a respeito do tema. Não obstante, em regra geral a discussão segue polarizada entre os que percebem o problema do desemprego em uma dimensão microeconômica, advindo de um desequilíbrio no mercado de trabalho, e aqueles que analisam o problema do desemprego como resultado da aplicação de políticas macroeconômicas descompromissadas com o pleno emprego e com a efetivação da demanda agregada. Portanto, o debate que aborda a geração de emprego e mesmo a melhoria do mercado de trabalho e das condições de trabalho é polarizado pelas defesas, por um lado, de políticas microeconômicas restritas ao mercado de trabalho – como a execução de políticas compensatórias e a flexibilização das leis trabalhistas que diminuam o custo do trabalho –, e de outro na execução de políticas macroeconômicas ativas na geração de emprego e renda para a criação de um círculo virtuoso na economia.

Os primeiros seguem as tradições clássica e neoclássica; os teóricos da microeconomia entendem que a redução da jornada de trabalho legal elevaria os custos de produção e levaria ao aumento do desemprego e conseqüentemente a uma série de pioras no mercado de trabalho como a redução dos salários. Enquanto os que se baseiam nos ensinamentos de Kalecki e autores pós-keynesianos, como Amitava Dutt, Lance Taylor e Robert Rowthorn, defendem que a elevação da massa salarial derivada da redução da jornada de trabalho legal elevaria a demanda agregada e traria como conseqüência o crescimento do nível de emprego e o incentivo à formação de um círculo virtuoso na economia, resultando na melhoria do mercado e das condições de trabalho bem como também no aumento dos salários.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

A globalização financeira, a mundialização da produção, o acirramento da competição internacional, o surgimento de novas tecnologias e a instabilidade da demanda forçaram a reestruturação produtiva. A redução dos custos passou a ser o objetivo principal, e despontaram como metas complementares ou auxiliares a necessidade do aumento da produtividade, a redução do espaço de produção, do tempo e do capital de giro. Nesse cenário, surgiu a exigência pela re-regulamentação das relações trabalhistas e a flexibilização na gestão da mão de obra como forma de reduzir o custo, diminuir os riscos, aumentar a intensidade do trabalho, ganhar margem de manobra para se adaptar à demanda instável, aumentar o tempo de utilização do capital constante e intensificar o seu uso. Enfim, a reestruturação produtiva buscou redução de custo, aumento de poder em relação à disposição do tempo do trabalhador e intensificação do trabalho.





Nas décadas passadas (1970 e 1980), a sociedade brasileira avançou no sentido de adotar importantes direitos trabalhistas, primeiramente, conquistados em acordos e convenções coletivas, e posteriormente, em muitos casos, estendidos a todos os trabalhadores através da Constituição Federal. Em contraste, na década de 1990, houve inúmeras mudanças na economia brasileira como maior integração ao sistema global por abertura financeira e produtiva, privatizações, estabilização dos preços, reestruturação produtiva das empresas e – paralelamente como uma parte integrada ao todo – re-regulamentação dos direitos trabalhistas e flexibilização das relações de trabalho.

As mudanças que intensificaram o ritmo de trabalho ocorreram por dois meios: inovações técnico-organizacionais e mudanças na legislação trabalhista. O tempo de trabalho está cada vez mais intenso em função, em parte, de diversas inovações técnico-organizacionais implementadas pelas empresas como a polivalência, células de produção, controle de qualidade total, círculo de controle de qualidade, estoque mínimo, *just in time*, a concorrência entre os grupos de trabalho, as metas e a redução das pausas.

As alterações da legislação trabalhista ocorridas na década de 1990 e que permanecem vigorando até hoje foram no sentido de diminuir direitos trabalhistas e/ou intensificar o ritmo de trabalho. Entre elas, deve se destacar o trabalho por tempo determinado, o trabalho em tempo parcial, cooperativas profissionais ou de prestação de serviços, trabalho temporário, banco de horas, liberação dos trabalhos aos domingos e participação nos lucros e resultados. Esse processo de flexibilização da legislação trabalhista intensificou, significativamente, o ritmo do trabalho.

A flexibilização na gestão da mão de obra abrangeu três aspectos: da remuneração, do tipo de vínculo e da jornada de trabalho. Para cada um foram impostas novas práticas e elaboradas novas regulamentações que permitiram a flexibilização sob o comando das empresas. Cada nova medida adotada apesar de conferir ênfase na flexibilização de um dos três aspectos atua, invariavelmente, sobre todos.

As medidas que possibilitaram novos tipos de vínculos entre as empresas e os trabalhadores vieram em substituição ao padrão anterior de vínculo com um trabalhador de emprego padronizado. Elas visaram à contratação com menores custos, menor burocracia, mais flexibilidade para se adaptarem às flutuações da demanda, menores riscos, intensificação do ritmo de trabalho e aumento do tempo de uso do capital variável.

A oportunidade de continuar a luta pela redução da jornada de trabalho é dada pelas suas condições atuais; a jornada normal de 44 horas é bastante extensa e quando somada à quase irrestrita possibilidade de execução das





horas extras, se encontra entre as mais extensas do mundo. Soma-se a isso o ritmo intenso e a enorme flexibilidade da jornada de trabalho. Essas três dimensões da jornada de trabalho (extensão, intensidade e flexibilidade) foram significativamente alteradas em benefício do capital. Também há que se levar em consideração as condições econômicas favoráveis para a redução da jornada de trabalho, sem redução de salários, em virtude dos expressivos ganhos de produtividade, da reduzida participação dos salários no total do custo da produção e do baixo custo dos salários quando comparado a outros países.

APRESENTAÇÃO DAS DISTINTAS PROPOSTAS PARA ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

Tendo em vista a polarização das visões sobre as causas do desemprego e possibilidades de melhoria do mercado de trabalho, as propostas para o enfrentamento do problema seguem essa mesma polarização.

As teorias microeconômicas estão assentadas nos pressupostos clássicos da lei da oferta e demanda, livre mobilidade de fatores de produção, agentes racionais e não intervenção do Estado na economia. Dessa forma, para essas teorias o problema do desemprego reflete o mau funcionamento do mercado de trabalho, que impede o equilíbrio entre a oferta e a demanda de emprego. Assim, invariavelmente, as sugestões para o combate ao desemprego e melhoria do mercado e das condições de trabalho, respaldadas por estudos microeconômicos, são centradas nas diminuições dos custos trabalhistas, como diminuição dos encargos sociais, redução do pagamento de férias e décimo terceiro salário, flexibilização, desoneração das demissões, redução do pagamento do repouso remunerado etc. Dessa forma, *a priori*, a redução da jornada de trabalho, que diretamente eleva o custo horário do trabalho, seria causadora de mais desemprego e piora no mercado de trabalho e não política de combate ao mesmo.

Nos modelos macroeconômicos de inspiração keynesiana e kaleckiana, o desemprego é tido como involuntário e derivado da insuficiência de demanda efetiva e, portanto, em uma dimensão superior ao âmbito da empresa, e, conseqüentemente, as soluções para o combate ao desemprego teriam que buscar o aquecimento da demanda agregada.

ANÁLISE CRÍTICA DESTAS PROPOSTAS (DEFICIÊNCIAS E DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO)

As propostas que se atêm à análise do problema como derivado única e exclusivamente do mercado de trabalho e, portanto, voltam suas sugestões apenas para a redução do custo de produção não levam em consideração uma série de fatores relevantes da problemática, a saber: desconsideram os custos sociais do desemprego e dos baixos salários, veem os salários apenas como custo de





produção, tratam a taxa de crescimento da produtividade do trabalho e do crescimento econômico como variável exógena e portanto desconsideram o efeito renda derivado de uma medida como a redução da jornada de trabalho.

As propostas de redução da jornada de trabalho como uma política pública com um forte impacto macroeconômico se mostram mais consistentes por levar em consideração o efeito renda derivado dessa medida. Apesar de se mostrar mais adequada para o combate ao desemprego e à melhoria do mercado e das condições de trabalho, ela também enfrentaria uma série de dificuldades a serem contornadas para ser exitosa no seu intento, a saber: (a) a resistência do setor empresarial; (b) a fragilidade do movimento sindical; (c) o tamanho do setor informal; (d) a heterogeneidade da economia nacional; (e) os baixos salários; (f) a diversidade de situações ocupacionais e a elevada desigualdade nos rendimentos do trabalho no país; e (g) a precariedade da fiscalização do trabalho. Esses são os principais fatores que se constituem em obstáculos à adoção e êxito da política pública de redução da jornada de trabalho no Brasil.

No entanto, cabe destacar que esses obstáculos não impediriam que uma redução da jornada de trabalho trouxesse efeitos positivos para a economia e para a sociedade como um todo, caso ela fosse adotada em um período de crescimento econômico. O que se quer destacar é que o enfrentamento desses obstáculos, ocorrendo de forma mais bem sucedida possibilitariam resultados mais exitosos advindos da redução da jornada de trabalho.



PARTE DOIS

**MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA
E JOSÉ DARI KREIN**

O DESEMPENHO DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO

INTRODUÇÃO

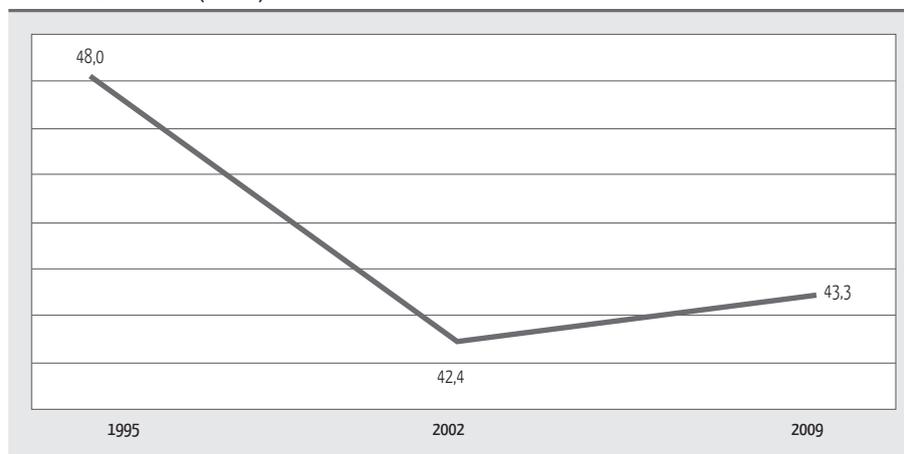
A retomada do crescimento da renda média dos assalariados ocorre a partir de 2004 depois de uma queda substantiva no período entre 1997 e 2003 (Baltar, 2013). A inflexão, tendo como pressuposto um ambiente econômico mais favorável ao mercado de trabalho, ocorre em três níveis: 1) a forte expansão dos rendimentos dos que estão na base da pirâmide social, influenciados principalmente pela política de valorização do salário-mínimo (SM); 2) a elevação da remuneração média como expressão do resultado das negociações coletivas; 3) a retomada da participação do salário na renda nacional. São tendências que tendem a diminuir a desigualdade em relação aos rendimentos do trabalho. Mas também há outras tendências que podem resultar em aumento da diferenciação, entre as quais se destacam os programas de remuneração variável, por exemplo a Participação nos Lucros e Resultados (PLR) e a alta rotatividade, em que a prática de demitir e contratar para a mesma função com salários menores é uma das características do mercado de trabalho brasileiro que ainda persistem.

PARTICIPAÇÃO NA RENDA

A formalização do trabalho foi o aspecto mais marcante do desempenho do mercado de trabalho no período recente. Outro aspecto que sofre mudança nos anos 2000 em relação à década de 1990 se refere à elevação média dos rendimentos do trabalho. Essa recuperação da participação está associada à elevação dos componentes de melhora da situação geral dos trabalhadores, tanto no que concerne à geração de empregos, quanto à crescente formalização e a queda da pobreza absoluta.

REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Nas duas últimas décadas é possível identificar dois comportamentos distintos em relação à participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Enquanto a contribuição dos rendimentos do trabalho decresceu 11,8% entre os anos de 1995 e 2002, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2009 a participação da renda do trabalho cresceu 2,5%. Sem, contudo, retomar os patamares de 1995, ocasião em que a participação do trabalho representava 48%.

Gráfico 1**Evolução da participação do rendimento do trabalho na renda nacional
Brasil, 1995 - 2009 (em %)**

Fonte: IBGE - Contas nacionais e PNAD.
Elaboração: Ipea.

Ao analisar a renda domiciliar *per capita*, nota-se que ela evoluiu de forma contínua entre 2003 e 2011, de 687,00 para 932,00 reais, conforme dados da Pnad. O que representa uma taxa média de 4,5% ao ano, acima da inflação. Segundo a mesma fonte, esse crescimento tem ocorrido de forma mais intensa nas regiões mais pobres e para as parcelas menos favorecidas da população, contribuindo para a redução das desigualdades.

Outro estudo publicado pelo Ipea analisa a evolução dos índices da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional e da composição do trabalho. Nessa análise se distinguem três momentos na sociedade brasileira: o primeiro período compreende as décadas de 1960 e 1970 em que cai a parcela salarial e se eleva a composição do trabalho sobre a ren-



da nacional; no segundo, característico das décadas de 1980 e 1990, cai a parcela salarial e a composição do trabalho; já no terceiro, o que se observa é um movimento inverso, em que cresce a parcela salarial e a composição do trabalho.

A industrialização anterior à crise da dívida externa dos anos de 1980 induziu um crescimento mais intenso do Produto Interno Bruto (PIB) e a renda média do trabalho aumentou mais fortemente que a década recente, entre 2004-2008; entretanto, esse crescimento se deu com a ampliação relativa dessas rendas, ou seja, a ampliação da produção industrial na época fez crescer de forma desproporcional o número de ocupações com rendas superiores em um contexto cujos SM e os reajustes das categorias profissionais foram fortemente reprimidos pela ação de governos ditatoriais, provocando uma brutal concentração de renda, de forma que no auge da crise, em 1988, a participação dos rendimentos do trabalho alcançaram apenas 38% da renda. Já no período entre 2004-2008, o crescimento do PIB e o aumento da renda média do trabalho foram menores que na industrialização e a maior parte do aumento das pessoas ocupadas se concentrou na mediana, ou seja, os 50% inferiores, ao mesmo tempo que o salário-mínimo e os reajustes das categorias profissionais foram mais intensos (Baltar, 2013).

Segundo Baltar, o nível de renda do trabalho se encontrava, em 2004, nos patamares mais baixos da série analisada. Essa queda, mais significativa entre 1998 e 2003, é atribuída a um conjunto de fatores resultantes da condução da política econômica naquele período, tais como: a desvalorização do real, o aumento da inflação, baixa evolução do PIB e ampliação da taxa de desemprego com reflexo sobre as negociações coletivas. Em 2003, 81,2% do total de acordos acompanhados pelo Dieese obteve reajuste igual ou abaixo da inflação.

Entre 2003 e 2012 foram gerados 18.928.560 postos de trabalho, correspondente a uma média de 1,892 milhão de empregos por ano. Se considerarmos todas as formas de ocupação entre 2003 e 2011, o emprego formal passou de 43% em 2003 para 51% em 2011, e a ocupação precária para o mesmo período regrediu de 53% para 44%, conforme Tabela 1.

Por outro lado, a retomada do crescimento do PIB em um contexto de baixa inflação contribuiu para elevar o valor das rendas do trabalho. Segundo Baltar (2013), entre 2004 e 2008 o aumento nominal da mediana¹ foi de 50%, ou 10,7% ao ano.

1. A mediana representa o valor central que separa a metade inferior da amostra da metade superior da amostra.



Tabela 1
Indicadores do mercado de trabalho
 Brasil, anos selecionados

Indicadores/ano	1999		2004		2011	
	Em nºs abs.	Em %	Em nºs abs.	Em %	Em nºs abs.	Em %
PEA	81.175.749	100,00	92.860.128	100,00	100.222.603	100,00
Ocupados	73.345.531	90,35	84.848.344	91,37	93.493.067	93,29
Desempregados	7.830.218	9,65	8.263.834	8,90	6.729.536	6,71
Empregado com Carteira de Trabalho Assinada	20.120.892	27,43	25.692.468	30,28	36.232.559	38,75
Militares e Funcionários Públicos	4.857.567	6,62	5.571.200	6,57	6.690.656	7,16
Trabalhadores Domésticos Com Carteira de Trabalho Assinada	1.368.468	1,87	1.671.744	1,97	2.038.644	2,18
Empregadores	2.988.792	4,07	3.479.064	4,10	3.175.757	3,40
Total da Ocupação Formal	29.335.719	40,00	36.414.476	42,92	48.137.616	51,49
Empregados Sem Carteira de Trabalho Assinada	12.696.987	17,31	15.435.870	18,19	14.015.804	14,99
Trabalhadores Domésticos Sem Carteira de Trabalho Assinada	4.092.343	5,58	4.799.296	5,66	4.614.294	4,94
Trabalhadores por Conta Própria	17.003.134	23,18	18.574.690	21,89	19.664.887	21,03
Não Remunerados	6.809.857	9,28	5.883.282	6,93	3.199.895	3,42
Total Ocupação Precária	40.602.321	55,36	44.693.138	52,67	41.494.880	44,38
Próprio Uso e Próprio Consumo	3.397.264	4,63	3.486.817	4,11	3.860.571	4,13
Total de Ocupados	73.345.531	100,00	84.848.344	100,00	93.493.067	100,00
Taxa de Desemp. Aberto Brasil	9,65%		8,90%		6,71%	
Taxa de Desemp. Aberto Metrop.	*		11,50%		5,20%	

Fonte: PNAD/IBGE; PME/IBGE.

SALÁRIO-MÍNIMO

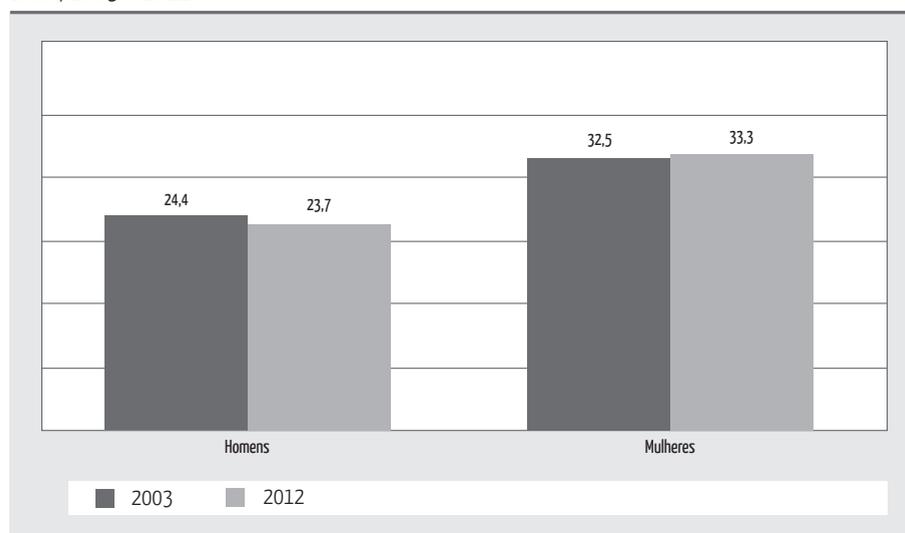
O reajuste real do salário-mínimo (SM) entre 2002 e 2013 foi de 70,5%. Esse é um aspecto importante de nossa análise, porque o percentual de trabalhadores ocupados que recebem até um SM é bastante expressivo. Em 2012, representavam 27% da população ocupada, sendo que 23,7% eram homens e 33,3% mulheres. Na região Nordeste esse percentual chega a 48,7%, enquanto que na região Sudeste é de 18,6%. Entretanto, quando se compara com o ano de 2003, a queda foi muito pequena. O percentual da população ocupada que recebia até um SM naquele ano era de 27,8%, sendo que os percentuais para mulheres e homens são, respectivamente, 32,5% e 24,4%. A despeito

da expansão do mercado de trabalho nessa última década, os postos de trabalho gerados concentraram-se em ocupações de baixa produtividade. Nesse sentido, a valorização do SM foi fundamental para melhorar as condições de remuneração nas estruturas de baixos salários.

Gráfico 2

Rendimento - pessoas ocupadas, segundo sexo e as classes de rendimento mensal (1 salário-mínimo) de todos os trabalhos

Brasil, 2003 - 2012



Fonte: PNAD/IBGE.

A persistência de setores com baixa remuneração sugere que o padrão de desenvolvimento do capitalismo no Brasil gerou um excedente estrutural de força de trabalho, estratificando o mercado de trabalho em distintas formas de inserção, sendo que mesmo nos períodos de recuperação econômica as atividades que concentram maior demanda por trabalho estão na base da pirâmide salarial.

Portanto, o desenvolvimento da estrutura econômica vai demandar um determinado perfil de trabalho associado a ocupações pouco qualificadas e de baixa produtividade. O que sugere que os efeitos positivos dessa última década, em termos de elevação dos rendimentos, estão bastante associados às políticas de valorização do SM, embora o impacto sobre os ganhos reais das categorias profissionais não tenha sido desprezível, como poderá ser observado pelo Gráfico 3.



A retomada do emprego formal em sintonia com a valorização do SM possibilitou que se recuperasse parcela dos rendimentos do trabalho perdidos durante a década de 1990. Nos anos de crise econômica e de governo neoliberal todos perderam, os resultados negativos podem ser atribuídos a dois processos: o primeiro deles, é o rebaixamento salarial para novas contratações, dada a alta rotatividade do emprego no Brasil. Nessas condições, os admitidos são contratados com salários muito abaixo dos demitidos para a mesma função, trata-se de uma prática permissiva que se mantém mesmo em períodos de dinamismo econômico e pode estar associada às facilidades que as empresas encontram para contratar e demitir os trabalhadores. Cerca de dois terços dos vínculos são desligados antes de atingirem um ano de trabalho. Não existe limitação à demissão no Brasil. A restrição é principalmente de ordem econômica.

O Brasil não é signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada. A sua ratificação constitui uma das principais estratégias para conter essa prática. A despeito da elevada rotatividade e da queda dos rendimentos médios dos novos contratos em comparação com os rescindidos, os rendimentos médios crescem; certamente sem o impacto da rotatividade, os rendimentos do trabalho estariam em um patamar bem mais elevado.

O segundo processo, refere-se aos anos 1990, durante os quais, a crise econômica, combinada à introdução de novas formas de organização do trabalho como estratégia para enfrentar a competição internacional, desestruturou elos da cadeia de produção e eliminou postos de trabalho, especialmente na indústria. Esse processo deslocou parcela do trabalho para os setores menos competitivos e que oferecem salários mais baixos e formas de contratação mais precárias.

Na última década os trabalhadores reconquistaram condições mais favoráveis; com a redução do trabalho sem registro para homens e mulheres, a demanda por trabalho se expandiu para setores mais organizados, e a política de valorização do SM contribuiu para alavancar as negociações coletivas e os pisos salariais.

NEGOCIAÇÕES COLETIVAS

Os processos de negociação coletiva destacam-se dentre os principais impulsos para a recuperação dos rendimentos médios. No gráfico que segue, percebe-se uma mudança significativa a partir de 2003 estimulada pela recuperação econômica e pelo crescimento do emprego. Entre 2003 e 2012 o crescimento médio do PIB foi de 3,6%, contra 1,4% no período entre 1998 e 2002. Conforme painel de acompanhamento do Dieese, os reajustes abaixo da inflação representavam entre 35% e 58% do total de instrumentos analisados



**Tabela 2****Varição dos rendimentos médios de todos os trabalhos das pessoas de 16 anos ou mais ocupadas, por sexo e cor**

Brasil, anos selecionados (em %)

	2003-1998	2008-2004	2011-2009
Homens brancos	-17,0	17,0	6,5
Homens negros	-14,0	24,0	9,0
Mulheres brancas	-15,0	20,0	9,0
Mulheres negras	-10,0	-26,0	13,2

Fonte: PNAD.

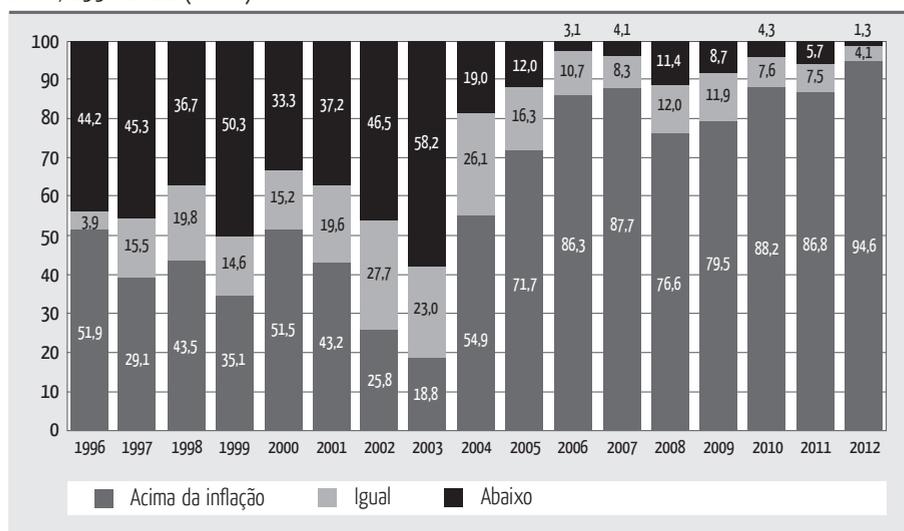
199

no período compreendido entre 1996 e 2003. Essa tendência, característica dos anos de 1990, se altera a partir de 2004 em que os percentuais de instrumentos analisados com reajustes iguais ou acima da inflação passam de 52% em 2003 para 98% em 2012.

Com isso, as categorias profissionais recuperam as perdas salariais acumuladas durante a maior parte dos anos de 1990, com o estabelecimento de convenções e acordos coletivos bastante favoráveis. Entre 2003 e 2012, as

Gráfico 3**Percentual dos reajustes salariais em comparação ao INPC-IBGE**

Brasil, 1996-2012 (em %)



Fonte: DIEESE.





montadoras em São Paulo obtiveram um ganho real de 34%; para o setor do comércio o ganho chegou a 18,5% para o mesmo período. As categorias mais estruturadas e com representação sindical tiveram oportunidade de realizar acordos em que os ganhos reais oscilaram entre 1,5 e 3% acima da inflação e, os pisos salariais, impulsionados pela valorização do SM, obtiveram reajustes superiores, embora a aproximação dos pisos salariais com o SM seja uma realidade para quase todos os segmentos.

Conforme dados de um estudo do Dieese², em 2008 em torno de 56% das negociações salariais estabeleceram pisos que não ultrapassaram o valor de 1,25 SM e 77% não superaram o valor de 1,5 SM. Os valores acima de 2,5 SM correspondiam a 2% das categorias estudadas.

O piso salarial é muito importante para os setores de baixos salários e também pode se constituir em um importante inibidor das demissões imotivadas, pois ao se elevar acima dos reajustes salariais para as demais faixas, ele reduz o fosso existente na estrutura salarial e desestimula a demissão motivada pelo propósito de reduzir custos. Para que se possa sustentar uma política permanente de valorização do salário-mínimo é fundamental que as categorias econômicas mais estruturadas negociem ganhos reais mais elevados, uma vez que a sua contribuição é essencial para compor os fundos públicos necessários para sustentar o sistema de financiamento da previdência social.

O Gráfico 4 apresenta a evolução dos ganhos/perdas no setor bancário entre anos de 1995 e 2012. Enquanto no período compreendido dentre 1995 e 2003 as perdas superam os ganhos reais, com reajustes abaixo da inflação para quase todos os anos da série analisada, a partir de 2004 esses resultados se invertem favorecidos pelo cenário positivo do período.

Retomando o tema dos pisos salariais, dois aspectos chamam a atenção nessa última década: a evolução do SM forçou as categorias profissionais a negociarem pisos salariais diferenciados do reajuste para as demais faixas, o que provocou uma pressão, especialmente, das micro e pequenas empresas em diferenciar os pisos pelo tamanho do estabelecimento. Como exemplo disso, temos que, em 2003, o piso de ingresso para o setor do comércio e da indústria química na cidade de São Paulo correspondia a 2,0 e 2,16 SM, respectivamente. Em 2012, para as empresas menores, essa proporção caiu para 1,1 e 1,7 SM respectivamente. Da mesma forma, em relação a máquinas e equipamentos há uma aproximação dos pisos salariais em relação ao salário-mínimo e reajustes diferenciados de acordo com o tamanho do estabelecimento.

2. O estudo analisou 628 pisos salariais registrados no Sistema de Acompanhamento de Salários (SAS), que abrange os trabalhadores de categorias profissionais pertencentes aos setores da indústria, do comércio, dos serviços e do meio rural.

**Tabela 3**

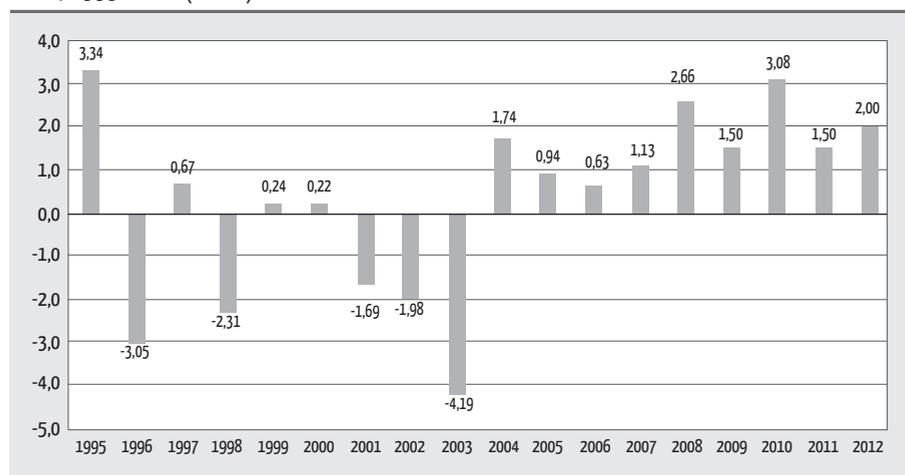
Aumento real entre 2003-2013
Brasil (em %)

	Indústria			Comércio	Serviços
	Montadoras de SP	Grupo 2 Eletroeletrônico	Químicos do ESP	Comerciários de SP	Bancários
2003	2	0,73	-0,13	-0,2	-4,19
2004	1,6	4	2,2	2,1	1,7
2005	4,4	2,7	2,4	1,3	0,94
2006	3,7	2,1	0,77	1,1	0,63
2007	1,3	2,5	1,8	11	1,1
2008	2,5	3	1,6	1,7	2,7
2009	3,6	2	1,8	2,5	1,5
2010	2	4,5	2,5	2,9	3,1
2011	6,3	2,4	2,2	2,2	1,5
2012	2,4	2,5	1,7	2,5	2
2013		1,8	1,8		1,8
Acumulado	34	32,1	20,3	18,5	13,5

Fonte: Convenções Coletivas

Gráfico 4

Aumento salarial real dos bancários
Brasil, 1995-2010 (em %)



Fonte: SEEB-SP, 2013.



Tabela 4

Relação entre piso salarial e salário-mínimo, categorias selecionadas
Brasil, 2003, 2005, 2009, 2012

	Piso Salarial			Piso/Salário-mínimo		
	2003	2012		2003	2012	
		até 10	acima de 10		até 10	acima de 10
Comerciários	482,00	845,00	921,00	2,0	1,4	1,5
	385,00	675,00	735,00	1,6	1,1	1,2
Químicos	2003	2012		2003	2012	
		até 50	acima de 50		até 50	acima de 50
	518,4	1.056,44	1.073,60	2,16	1,7	1,73
	Metalúrgicos (Máquinas e equipamentos)					
	2005	2009		Piso	Salário-mínimo	
até 50	553,68	767,00		1,84	1,65	
51 a 500	599,23	813,64		2,00	1,75	
mais de 500	673,72	896,55		2,25	1,93	

REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

Conforme estudos de Carvalho Neto (2001), as formas de remuneração variável se disseminaram nas últimas décadas, no Brasil. A primeira evidência de políticas de remuneração variável de grande expressão refere-se aos acordos de participação nos lucros e resultados firmados a partir da publicação da Medida Provisória sobre PLR em 1994. Para o autor (Carvalho Neto, 2001, p. 44), independentemente da forma adotada, o objetivo principal da remuneração variável é que “todos os espaços sejam direcionados para melhorar o desempenho da empresa”. A remuneração variável pode ser classificada em dois grandes grupos: de curto e de longo prazo. A remuneração variável de curto prazo está relacionada aos programas de participação nos lucros ou resultados e bônus; já a de longo prazo é um incentivo relacionado ao alcance de objetivos que garantem a continuidade de negócios e a permanência de profissionais através da participação acionária.

Dados da consultoria Hay Group para o Brasil indicam uma evolução nos incentivos de curto prazo para a diretoria das empresas de 3,6 SM em 2003 para 5,9 salários em 2009. Para gerência e alta gerência a evolução foi de 2,0 a 4,2 salários e entre os profissionais técnicos de 1,1 a 1,4 salários para o mesmo período.

A prática da remuneração variável através da participação nos lucros e resultados também se generalizou pelo setor público de economia mista. Em

**Tabela 5****Incentivos de curto prazo - PLR = bônus + múltiplo de salários**
Brasil, 2003 - 2009 (em %)

	2003	2007	2009
Profissional	1,1	1,4	1,4
Gerência	2,0	2,8	2,8
Alta Gerência	2,5	4,2	4,2
Diretoria	3,6	5,4	5,9

Fonte: Hay Group.

pesquisa realizada pela Price Waterhouse Coopers (PWC) esse é o segundo sistema de remuneração mais recorrente depois da remuneração baseada no cargo. A distribuição dos valores alcança até um salário mensal para profissionais de nível médio, assistentes e auxiliares, enquanto que entre diretores e superintendentes a remuneração pode alcançar até três salários mensais.

Os programas de participação nos lucros e resultados se tornaram o principal mecanismo de remuneração variável, inclusive para fazer frente à política de cargos e salários das empresas, constituindo-se em um dos principais atrativos para atração de profissionais de distintas áreas. Vincular a remuneração ao desempenho tornou-se prioridade para as áreas de recursos humanos das empresas. Com isso, cresce a inclusão de metas individuais em todos os programas. As metas podem ser classificadas em três grandes grupos: globais, corporativas e individuais.

Além disso, as remunerações são classificadas de acordo com a posição dentro da empresa; a funções de gerência e a executivos se aplica um múltiplo sem estabelecimento de teto.

Portanto, a tendência de flexibilidade funcional tem sido acompanhada de aumento do peso da remuneração variável, especialmente com o programa de participação nos lucros e resultados.

Na análise da remuneração do trabalho, destacam-se os benefícios sociais ou salários indiretos, componente importante da remuneração anual dos trabalhadores, especialmente em categorias mais estruturadas. Nos setores mais estruturados, a tendência foi o crescimento da remuneração variável. No caso mais extremo temos como exemplo o setor automotivo, conforme Tabela 6.

No setor financeiro esse processo evoluiu de forma significativa. Conforme exemplo abaixo, em 1995 a soma da remuneração fixa direta e indireta correspondia a 94,6%, em 2010 passa a representar 86,3%, enquanto a remuneração variável passa de 5,4% para 13,75% no mesmo período. Com isso,

Tabela 6
Valores pagos de PLR nas montadoras
 Brasil, 2004 - 2013

	2004	2011	2013	Varição (em %)
Scania	5.162,00	12.000,00		132,0
Volkswagem Taubaté	4.217,00	11.800,00		180,0
Volkswagem Audi (PR)	3.570,00		12.500,00	250,0
Ford	3.800,00		13.400,00	253,0
Toyota (SBC)	2.950,00	7.350,00		149,0
Renault (SJP)	2.725,00	12.000,00		340,0

Obs.: Volvo prevê pagamento de R\$ 30.000,00 se as metas forem atingidas; em 2012 foram pagos R\$ 23.000,00. Em 2013, tanto a Scania quanto a Toyota fizeram greve durante a negociação de PLR.

a remuneração variável avança na composição da remuneração do trabalho sobre o salário direto e indireto (benefícios). A remuneração está cada vez mais vinculada ao desempenho que, por sua vez, é medido, na maior parte das vezes, através de metas. No setor bancário esse processo é mais visível. Os trabalhadores são submetidos diariamente a uma pressão para cumprir metas relacionadas à venda de produtos bancários.

Tabela 7
Composição da remuneração total anual de um caixa
 Brasil, 1995 - 2010

Remuneração anual do caixa	1995	2001	2006	2010
Remuneração fixa direta	67,7	66,4	62,2	62,2
Remuneração fixa indireta	26,9	26,6	25,1	24,1
Remuneração variável	5,4	7	12,7	13,7
Total	100	100	100	100

Fonte: Convenção Coletiva de Trabalho dos bancários - anos selecionados. Elaboração: Dieese - Subseção SESE.

Notas: 1) Salário de ingresso somado à Gratificação de caixa e outras verbas de Caixa multiplicado por 13,33 (salário anual + férias + adicional de férias); 2) Inclui valor mensal de auxílio-refeição e do auxílio cesta-alimentação multiplicados por 12 meses. Em 2010 o valor do auxílio cesta-alimentação foi multiplicado por 13 meses, visto que desde 2007 a CCT dos bancários garante o recebimento de 13ª cesta-alimentação; 3) Entre 1995 e 2001 considerou-se o pagamento da regra básica da PLR prevista em CCT. Em 2006, além da regra básica foi considerado o teto da parcela adicional da PLR que foi incorporada à CCT a partir de 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recuperação dos rendimentos do trabalho decorre de um conjunto de fatores sintonizados de forma positiva: a retomada da atividade econômica, a valorização do SM e o crescimento do emprego formal; com isso, ocorreu uma melhora nas condições gerais de negociação das categorias profissionais.



A recuperação do SM também contribuiu para impulsionar as negociações em torno dos pisos salariais e, assim, puderam ser negociados reajustes nos pisos normativos acima da inflação, embora se constate uma tendência à aproximação dos pisos salariais com o SM.

As melhora nas condições gerais da negociação coletiva permitiu a recuperação das perdas acumuladas ao longo da década de 1990 até 2003. Com a manutenção do poder aquisitivo em virtude dos baixos índices de inflação, fortalecendo a participação da renda do trabalho na composição da renda nacional.

Quando se analisa o perfil dos postos de trabalho criados nessa última década praticamente não há alteração em relação ao período anterior; o percentual de trabalhadores com rendimentos de até um SM não se modificou e, no caso específico das mulheres esse percentual cresceu. Se, por um lado, esses dados demonstram o acerto na política de valorização do SM, por outro, demonstram os limites que esse modelo econômico tem apresentado para o desenvolvimento de mercados de trabalho mais estruturados, capazes de gerar uma força de trabalho mais estável e com níveis salariais mais elevados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALTAR, Paulo. Crescimento da economia e mercado de Trabalho no Brasil. *Relatório de pesquisa do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional*, projeto Agenda Desenvolvimentista Brasileira e sua Inserção Global, 2013.
- PNAD. Síntese dos Indicadores sociais. 20023, 2011 e 2012. IBGE. <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>.
- IPEA. Comunicados. Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras, n. 104, agosto/2011.
- _____. Evolução da parcela do rendimento do trabalho durante a recente estabilidade monetária, n. 134, fevereiro/2012
- GOVERNO FEDERAL. Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro. Janeiro/2013. <http://189.28.128.178/sage/apresentacoes/arquivos/indicadores_de_desenvolvimento_2013.pdf>
- MATTOSO, Jorge Eduardo e OLIVEIRA, Marco Antonio. *Desenvolvimento excludente, crise econômica e desafios do sindicalismo brasileiro*. Campinas, abril/1990. Cesit-IE/Unicamp. Disponível em <www.eco.unicamp.br/cesit/images/stories/01CadernosdoCESIT.pdf>.





PARTE DOIS

**JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JR.
E JULIANO SANDER MUSSE**

**SALÁRIO-MÍNIMO E
DESENVOLVIMENTO:
DESDOBRAMENTOS DE UMA POLÍTICA
DE VALORIZAÇÃO REAL NO BRASIL¹**

INTRODUÇÃO

Na literatura econômica sobre o assunto, bem como no debate público corrente, não existe consenso teórico nem evidência empírica definitiva sobre esta complexa relação que em cada sociedade se estabelece entre salário-mínimo (SM) e mercado de trabalho. Não obstante, desde que o país reconquistou certa estabilidade monetária, em 1994, o debate sobre o papel do SM na sociedade brasileira – em suas várias dimensões – recrudescceu. Mas ainda paira no ar certa frustração de expectativas porque, com a mesma rapidez com que os debates em torno desta questão são anualmente retomados, eles também se dissipam velozmente depois que se efetiva o respectivo reajuste anual, sem que nenhuma resolução política mais duradoura tenha sido tomada, além é claro daquela pertinente à definição de um novo valor de referência nacional².

De todo modo, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República em 2003 trouxe para dentro do governo, notadamente para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), parte dos segmentos sociais que sempre defenderam a posição de que o SM deveria ser objeto explícito e ativo de política pública, indo, portanto, na contramão de uma longa ausência de preocupação governamental neste campo. Ela se manifesta na trajetória de queda sistemática do seu poder aquisitivo real, desde pelo menos o início

1. Os autores agradecem os comentários e sugestões de André Campos e Marcelo Galiza, ambos do Ipea, isentando-os por erros e omissões remanescentes.

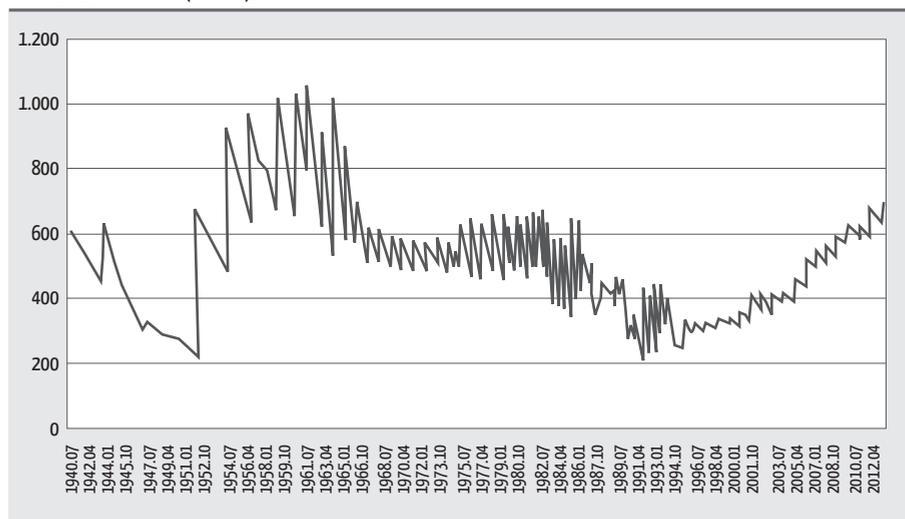
2. Cabe lembrar que entre 1997 e 2007 o reajuste anual do SM foi atribuição exclusiva do Poder Executivo, não havendo regra explícita nem índice de preços pré-definido de indexação.



dos governos militares, somente estancada (mas não totalmente recuperada) a partir de 1995, como evidencia o Gráfico 1.

Gráfico 1

Evolução real mensal do salário-mínimo desde a sua criação (em R\$ de 2012)
 Brasil, 1940-2012 (em %)



Fonte: Ipeadata. Valores corrigidos pelo INPC a preços de abril/2012.
 Elaboração dos autores.

Este fator deve ter contribuído, na primeira década dos anos 2000, não só para o acirramento do debate público sobre o tema, mas também pela instituição – via Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005 – de Comissão Quadripartite, de caráter consultivo e atuante no âmbito do MTE, composta por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um Programa Nacional de Fortalecimento do SM.

No entanto, a despeito do intenso debate teórico e político travado no interior desta Comissão (fato em si benéfico para elevar a qualidade das discussões públicas), a única resolução prática tomada a respeito do SM – até aquele momento – havia sido a fixação de novos valores de referência nacional que incorporavam ganhos reais de algo como 7,9% em 2005 e 13% em 2006, fazendo os valores nominais saltarem, respectivamente, para 300,00 e depois para 350,00 reais³.

3. Para 2014, projeta-se um salário-mínimo no valor de 722,90 reais segundo o PLDO 2014.



Não obstante as dificuldades políticas para se consolidar um programa minimamente consensual de fortalecimento do SM, tal qual previa a referida Comissão, havia na ocasião – e continuam válidos ainda hoje – elementos teóricos e empíricos suficientes para sustentar as posições daqueles atores sociais que defendiam a criação de uma Política Nacional de Valorização do SM, superando os limites da visão fiscalista até então dominante, tanto no debate intragovernamental como naquele conduzido pela mídia.

Desde 2007 instalou-se uma política no sentido de recuperar o poder aquisitivo do SM, com valorização permanente até 2015. Essa política estabeleceu como critérios o reajuste referente à inflação do ano imediatamente anterior, acrescido da taxa de crescimento real do PIB de dois anos antes do ano de reajuste corrente, além da antecipação anual da data-base de revisão até esta ser fixada em janeiro, o que aconteceu em 2010. Isso vem permitindo ganhos reais acima da inflação e a manutenção do seu poder de compra, principalmente em momentos de crescimento mais robusto do PIB.

Desde então, a questão do SM numa sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, regionais e salariais, adquire caráter vital que ultrapassa a mera questão orçamentária em pauta. No fundo, trata-se de saber se se justifica, no âmbito governamental, a instauração de políticas ativas para regular não só as condições de utilização e proteção social da força de trabalho, mas também as condições de remuneração de parte expressiva da população ocupada, bem como de parte ponderável da população inativa detentora de direitos constitucionais de natureza previdenciária e assistencial⁴.

Em outras palavras, a construção de uma sistemática de valorização real do SM é meritória porque envolve ao menos cinco dimensões diretamente atreladas ao padrão de desenvolvimento nacional, o que lhe confere caráter estruturante no rol das políticas públicas de corte federal, a saber: (i) SM, nível de ocupação e distribuição dos rendimentos; (ii) SM e nível geral de preços; (iii) SM, combate à pobreza e promoção de bem-estar social; (iv) SM e previdência social como redutores da desigualdade de renda e promotores do desenvolvimento municipal; e (v) SM e finanças públicas.

4. Estimativas feitas por Montagner (2005) com base em informações da Pnad/2003 já àquela altura davam conta de que algo como 30% da população brasileira fosse de alguma forma afetada pelas decisões que circundam o SM, já que também as famílias das pessoas ocupadas (com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas), aposentadas, pensionistas, desempregadas sob a guarda do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob o abrigo do BPC/Loas, estariam sendo afetadas pelas resoluções em torno do SM oficial. Passados 10 anos de valorização real anual do SM, é certo que aquele percentual deve ser hoje em dia bem maior.





SALÁRIO-MÍNIMO, NÍVEL DE OCUPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

A primeira e mais clara dimensão de análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do SM teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do SM (e outros salários) sobre qualquer variável do sistema econômico não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral no qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do SM⁵. Exemplificando: é de se esperar que em contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis às estruturas de custos das empresas e famílias, do que em contextos de retração das atividades econômicas (Keynes, 1987; 1988)⁶.

Assim sendo, aumentos reais de SM poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chaves da economia – como investimento, produto, renda e lucro – forem ascendentes. Em tais condições, não só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como há indicações de que o aumento real do SM não informalize as relações de trabalho.

O Gráfico 2 nos dá pistas sobre o que acabamos de dizer. Tem-se que o aumento do SM real e do rendimento real médio da população ocupada é perfeitamente compatível, no período de tempo sob estudo, com saldos positivos (admitidos menos demitidos) do Caged (ver linha de tendência). Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete tanto as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado, como também as remunerações de base do mercado informal. Nos dois casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repasses automáticos), ela funcionará, de maneira indireta e diferida, como uma espécie de farol ou guia de referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independente disto, também em ambos os casos, é provável

5. Esta advertência de cunho metodológico é pertinente porque muitos estudos empíricos em torno desta questão simplesmente esquecem este detalhe, extraindo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

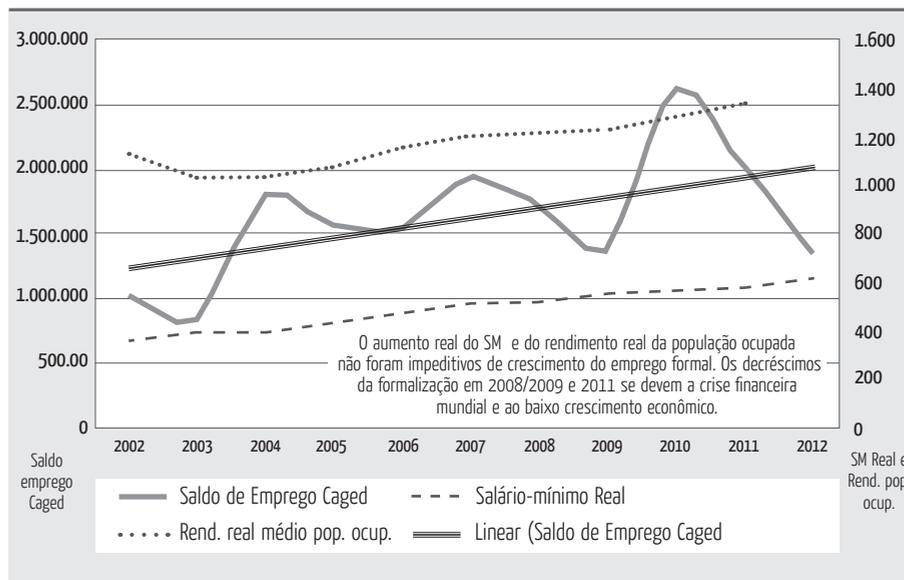
6. A menção também às famílias é importante porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do SM é de domésticas em residências particulares.



que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra alguma redução na enorme heterogeneidade de remunerações⁷.

Gráfico 2

Evolução do saldo de emprego do Caged, do rendimento médio da população ocupada e do SM real Brasil, 2005 a 2012



Fonte: MTE - Caged (saldo de emprego); Ipeadata (salário-mínimo real). Elaboração dos autores.
Nota: Saldo de emprego com série ajustada.

Esta conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido, sobretudo ao longo do período sob estudo.

Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram majoritariamente positivas com relação às perspectivas de crescimento econômico e sua sustentação no futuro imediato. Isto parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e àqueles sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletroeletrônico e moveleiro; e setores produtores

7. De fato, em ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil & Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre SM e demais salários da economia, como também entre SM e melhoria da distribuição de renda.





de bens de consumo não duráveis, como têxtil, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de SM puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.

SALÁRIO-MÍNIMO E NÍVEL GERAL DE PREÇOS

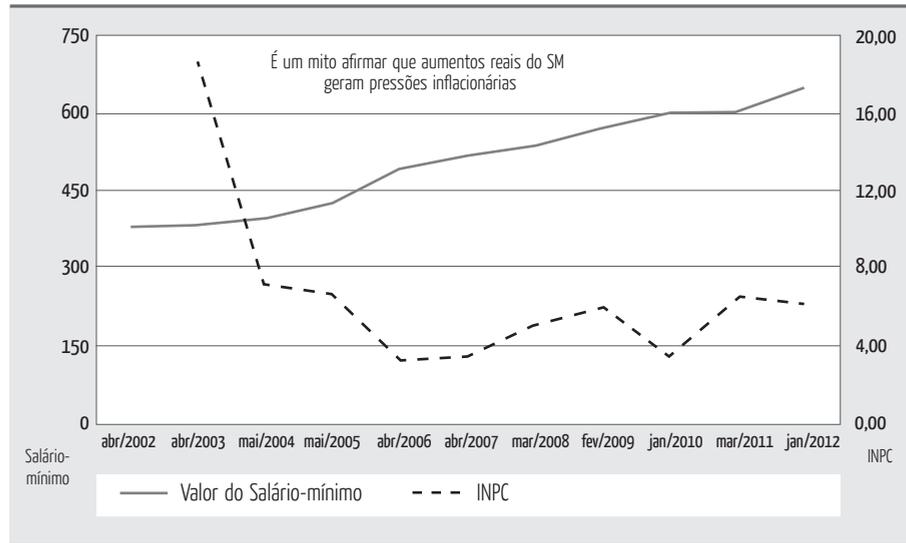
Uma segunda dimensão importante de análise se refere aos impactos decorrentes de aumentos reais do SM sobre o nível geral de preços da economia. Também neste caso, vale a advertência metodológica feita anteriormente: qualquer impacto que se venha a obter é *contexto-dependente*. Em outras palavras, um aumento real de SM apenas se converterá em inflação se os setores econômicos afetados pelo reajuste estiverem operando com capacidade instalada plena ou quase-plena. Em caso contrário, premidos pela concorrência, tanto os mercados competitivos (*flex price*) como os mercados oligopolizados (*fix price*, mas contestáveis num ambiente de abertura comercial externa e dólar desvalorizado) devem ter alguma dificuldade em repassar, imediata e automaticamente, seus aumentos de custos aos preços finais. Além disso, como dito acima, se as expectativas destes setores econômicos forem otimistas quanto à evolução futura de variáveis como investimento, produto, renda e lucros, aumentos de custos podem ser absorvidos, até certo ponto, sem que as margens esperadas de rentabilidade precisem ser sacrificadas (Keynes, 1987; 1988).

Esta combinação de fenômenos virtuosos também parece ter ocorrido na experiência brasileira recente, pois aumentos reais do SM se deram *em simultâneo* à queda da inflação (Gráfico 3) e ao aumento da lucratividade geral da economia, ainda que para ambos os eventos tenha contribuído a política de juros altos na maior parte do período⁸.

8. Com respeito à relação entre SM e inflação, note-se que a média dos índices de preços INPC, IGP-DI, IGP-M e INPC-Fipe reduziu-se ao longo do período sob vigência de aumentos reais do SM, segundo cruzamento de informações do Bacen (para inflação) e do MTE (para o SM). Acerca da relação entre SM e desempenho empresarial, veja-se que os aumentos reais para o SM, ocorreram em ambiente macroeconômico no qual "salvo em alguns segmentos, houve melhora de certa forma generalizada na condição financeira das grandes empresas industriais" (Jacob & Almeida, 2005). Com base neste mesmo trabalho citado, "observa-se que considerando cinco instituições financeiras (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa) classificadas entre as dez maiores no ranking do Banco Central, a taxa de retorno anualizada sobre o Patrimônio Líquido no terceiro trimestre de 2005 foi de 31,4%, registrando um forte aumento em relação ao mesmo período de 2004 (23,1%)." (Jacob & Almeida, 2005).

**Gráfico 3****Reajuste do salário-mínimo real e inflação medida pelo INPC**

Brasil, 2002 - 2012



Fonte: DIEESE, 2012.

Para corroborar o entendimento, segue o histórico de reajuste do SM e dos índices de inflação:

Em 2002, o SM foi estabelecido em 200,00 reais. Em 2003, o reajuste aplicado foi de 20%, para uma inflação acumulada de 18,54%, o que correspondeu a um aumento real de Política de valorização do SM 31,23%. No ano seguinte, a elevação foi de 8,33%, enquanto o INPC acumulou 7,06%. Em 2005, o SM foi corrigido em 15,38%, contra uma inflação de 6,61%. Em 2006, a inflação foi de 3,21% e o reajuste ficou em 16,67%, com aumento real de 13,04%. Em abril de 2007, para um aumento do INPC entre maio/2006 e março/2007 de 3,30%, diante de uma variação de 8,57% no salário nominal, o aumento real do SM atingiu 5,1%. Em 2008, o SM foi reajustado, em fevereiro, em 9,21%, enquanto a inflação ficou em 4,98%, correspondendo a um aumento real de 4,03%. Com o valor de 465,00 reais em 1º de fevereiro de 2009, o ganho real entre 2008 e 2009 foi de 5,79%. Em 2010, com valor de 510,00 reais, o ganho real acumulado no período atingiu 6,02%, resultante de uma variação nominal de 9,68%, contra inflação de 3,45%. Em 2011, embora a taxa de crescimento do PIB de 2009 tenha sido negativa, o





piso registrou aumento real de 0,37% e finalmente, em 2012, com o repasse do crescimento de 7,5% do PIB de 2010 e feito o arredondamento de valor, o SM foi fixado em 622,00 reais. Com o valor de 678,00 (jan/2013), o piso acumula um ganho real desde 2002 de 70,49% (Dieese, dez/2012).

SALÁRIO-MÍNIMO, COMBATE À POBREZA E PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL

O terceiro eixo merecedor de análise refere-se aos impactos sociais decorrentes de aumentos reais do SM. Como dito, se o contexto macroeconômico for promissor, aumentos reais do SM não devem comprometer nem o nível geral de emprego, nem o nível de formalização do trabalho, nem tampouco o piso e o poder aquisitivo real das remunerações do mercado (Keynes, 1987; 1988). Evidente que nesta hipótese otimista, aumentos reais de SM converter-se-iam em aumento de bem-estar social para trabalhadores ocupados (estatutários, com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas) afetados por esta política de valorização. Além destes, ganhos de bem-estar também seriam visíveis para aposentados, pensionistas, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob a guarida da assistência social (BPC/LOAS), já que para todas estas categorias vale o preceito constitucional que estabelece o SM como piso vinculado (e nacionalmente uniforme) dos benefícios da Seguridade Social.

Na literatura nacional sobre o assunto, são dominantes as referências que comprovam a correlação positiva entre aumentos reais do SM e redução dos níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre os ocupados no mercado de trabalho, mas principalmente em domicílios nos quais há pelo menos um membro recebendo benefícios da Seguridade Social vinculados ao SM⁹.

Os avanços concedidos, principalmente após 2005, foram importantes para o país na medida em que se verifica um recuo do percentual de brasileiros que vivem na pobreza, o que, além de movimentar a economia e o comércio dos municípios (principalmente dos pequenos), diminuem o êxodo pela busca de melhores salários.

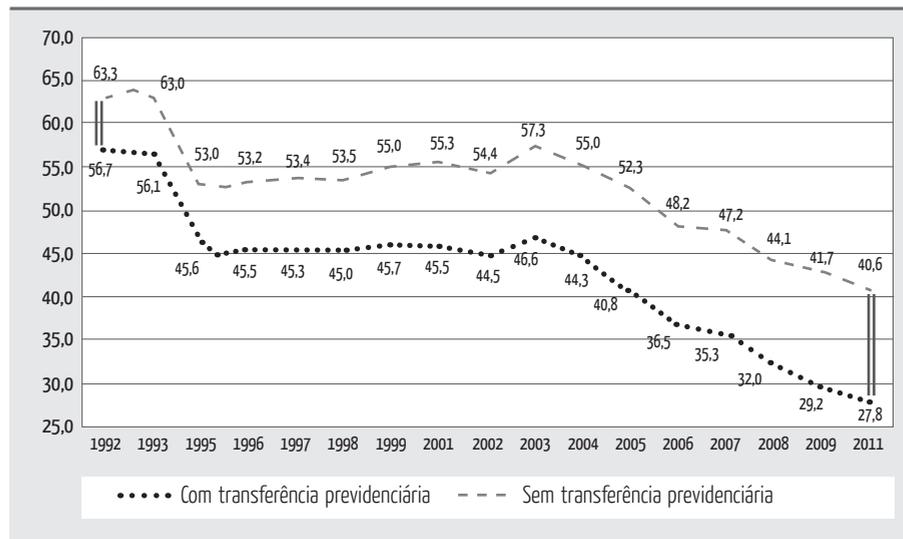
9. O próprio Ministério da Previdência Social tem esse entendimento. Ademais, em trabalho de relatoria realizado na Câmara dos Deputados no início de 2000, o deputado federal Eduardo Paes produziu uma grande compilação de trabalhos técnicos sobre os impactos sociais de aumentos reais do SM. Ancorado nestes estudos, concluiu que: "O atual sistema previdenciário brasileiro, baseado em regime de repartição simples, possibilita sua utilização pelo Estado como a mais importante instância de distribuição de rendas e combate à pobreza. (...) Nesse sentido, pode-se afirmar que a previdência social representa hoje, em pleno limiar do século XXI, um verdadeiro fundo de combate à pobreza para quase 65% dos seus beneficiários e familiares." (p. 105). Para maiores detalhes, ver Paes (2002). Estes mesmos resultados foram posteriormente comprovados em outros estudos, dos quais vale mencionar, dentre tantos: Anfip (2007); Barros et al. (2000d e 2000e); Camarano (2004); Dain & Lavinas (2005) e Delgado & Theodoro (2005).



Mas por mais que o país demonstre avanços, como os verificados nos últimos dez anos, ainda temos muito a percorrer. Ao menos nos três últimos governos, a pobreza teve dois ciclos de queda consideráveis, demonstrados aqui no Gráfico 4 elaborado pelo MPS, com base na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, muito em virtude de medidas atreladas ao SM e, obviamente, à previdência social, a saber: (i) estabilização monetária após 1994; (ii) implantação das Leis nº 8.212/1991 (Plano de Custeio) e 8.213/1991 (Planos de Benefícios); (iii) aumentos reais concedidos ao SM, principalmente após 2005, que ampliaram o piso da previdência e os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), assistência social; (iv) crescimento do acesso à educação com aumento de renda dos mais pobres; e (v) programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família (BF) no período após 2003.

Gráfico 4

Percentual de pobres no Brasil, com e sem transferências previdenciárias Brasil, 1992 - 2011



Fonte: IBGE/PNADs harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: SPSMPS.
Obs.: Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos. Para efeito de cálculo o salário-mínimo foi corrigido a preços de set/2011; **Linha de Pobreza = 1/2 salário-mínimo.

Considerando como referência uma renda domiciliar *per capita* inferior a meio SM, o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais conseguiu





retirar 23,7 milhões de pessoas da linha da pobreza até 2011¹⁰. O percentual de pobres sem as transferências previdenciárias, como denota o Gráfico 4, se situaria em 40,6%. Com as transferências previdenciárias esse hiato é reduzido para 27,8%, passando a representar 12,8% do total da população de referência naquele ano. Com o olhar sobre o início da década de 1990, percebe-se quão menor era essa diferença e o quanto a pobreza se manteve estável de meados a fins da década de 1990, com ou sem as transferências previdenciárias.

SALÁRIO-MÍNIMO E PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO REDUTORES DA DESIGUALDADE DE RENDA E PROMOTORES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Associado aos impactos sociais apontados acima, há uma quarta dimensão a ser analisada, ligada aos impactos de ordem propriamente regionais (estaduais e municipais), provenientes de aumentos reais do SM. Esta dimensão é particularmente importante no caso brasileiro, pois o SM constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego, representa parte importante de estratégia eficaz de combate às desigualdades territoriais de renda. Evidente que a isto deveriam acoplar-se outras políticas de desenvolvimento local, inclusive para garantir que impactos territoriais decorrentes de aumentos reais de SM possam também ser absorvidos pelos mercados de trabalho locais.

Mas na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento territorial-local, os benefícios da Seguridade Social transferidos diretamente a indivíduos residentes em regiões de renda *per capita* inferior à média nacional têm cumprido papel extremamente relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo municipal. Para se ter uma ideia dessa dimensão, em 3.875 municípios de 5.566 existentes no Brasil em 2010 (69,6% do total), segundo França (2011), o montante transferido monetariamente em nome da Seguridade Social (benefícios emitidos pela previdência – maioria no valor de um SM, cerca de 70%) foi maior que o montante transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da Seguridade Social (e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao SM) em transferir renda para regiões mais pobres, estimulando o desenvolvimento local.

Como exemplo do estudo citado acima, observe-se a existência de relação positiva entre benefícios emitidos pela previdência social e desenvolvimento municipal. Considerando os 100 melhores municípios no ranking de desenvolvimento municipal da Federação das Indústrias do Estado do Rio

10. Para efeito de cálculo o MPS considera a linha da pobreza como equivalente a meio SM.



de Janeiro (Firjan)¹¹, em 98 deles os benefícios superam o FPM. Já o inverso, considerando os 100 piores índices, os benefícios superam o FPM em apenas 47. Embora careça de correlações mais fortes, uma amostragem maior e outras considerações para um melhor diagnóstico da importância da previdência para a economia dos municípios, este é um indicio relevante da grande capacidade redistributiva da previdência social e sua influência na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento local¹².

Existem vários fatores responsáveis pela queda da desigualdade de renda. Um importante instrumento, principalmente se combinado com o aumento do PIB *per capita*, é o SM. O Gráfico 5, na página seguinte, expõe os aumentos reais concedidos ao SM a partir de 1981, bem como a queda da desigualdade da renda do trabalho, apurada aqui pelo Índice de Gini, mostrando haver uma relação inversa entre ambos. O índice mostra que, a partir de 1993, mas com mais intensidade a partir de 2005, houve melhoria mais significativa na distribuição da renda do trabalho, em grande medida devida à virtuosidade que se estabeleceu entre crescimento da ocupação, formalização dos vínculos, elevação anual real do SM e ampliação do gasto social vinculado ao SM.

Por outro lado, se analisarmos o período do regime militar, embora não contemplado no Gráfico, a tese da relação inversa entre SM e desigualdade se ratifica. Houve nesse período uma evidente política de arrocho salarial que impôs uma forte contenção do SM, concomitante à ampliação das desigualdades de renda.

SALÁRIO-MÍNIMO E FINANÇAS PÚBLICAS

Por fim, uma quinta dimensão inescapável de análise deve levar em conta um duplo efeito de aumentos reais do SM sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Estas duas dimensões do problema caminham juntas

11. A FIRJAN adota uma metodologia própria para o seu Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), diferente da metodologia adotada pela PNUD com o IDH.

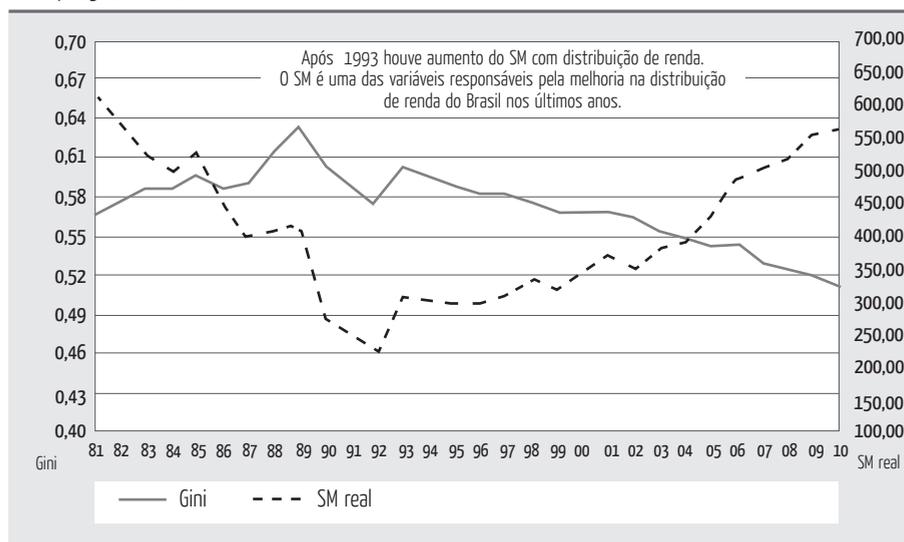
12. Para termos um exemplo concreto, citemos o município de Formosa (GO), localizado na região do "entorno de Brasília", onde a renda movimentada pelos benefícios emitidos pela previdência social supera em três vezes o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em 2011, o FPM transferiu R\$ 21,7 milhões a Formosa, enquanto a previdência social emitiu R\$ 75,7 milhões em benefícios previdenciários. Além de serem majorados em termos de valor, os benefícios previdenciários são, na quase totalidade, convertidos em consumo, contribuindo para o desenvolvimento municipal por meio dos efeitos multiplicadores. Diferente do FPM, por exemplo, que para cumprir eficazmente seu papel, depende de uma boa gestão municipal e de um bom direcionamento dos recursos. Isso reforça o papel da previdência social como importante geradora e redistribuidora de renda, a estimular a economia local.



Gráfico 5

Índice de Gini do rendimento médio mensal de todos os trabalhos da população ocupada e salário-mínimo real

Brasil, 1981 a 2011



Fonte: IBGE: Pnad harmonizada - Índice de Gini; Ipeadata: salário-mínimo real (INPC) a preços de dez./2012. Obs.: 1) Em 1991, 2000 e 2010 a PNAD não foi a campo; 2) Índice de Gini para 1982 indisponível. Elaboração dos autores.

e precisam ser tratadas *simultaneamente* para fins de análises mais isentas e precisas do assunto¹³.

Do lado dos impactos fiscais (praticamente o único que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do SM nas contas sociais (previdência, assistência, seguro-desemprego), mas também o peso destes aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal etc.) e os respectivos deslocamentos que continuamente estão se processando no interior do orçamento público. Além disso, seria preciso investigar os efeitos redistributivos destes gastos associados a aumentos reais do SM, seu efeito multiplicador, confrontando-os com os objetivos sociais do governo e da sociedade. Um exemplo que ilustra melhor a questão é a importância do gasto com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços, e de como este se

13. Alguns trabalhos recentes produzidos no Ipea buscam dar respostas para ambas as questões. Em particular, ver: Ipea (2010) e Campos (2011).



converte rapidamente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizam a produção, estimulam o emprego, multiplicam a renda e reduzem a pobreza e a miséria extrema. Os benefícios sociais da seguridade tiveram papel estratégico como propulsores da economia nacional, particularmente como contraponto aos efeitos deletérios da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.

Um trabalho recente do IPEA sobre gastos com a política social¹⁴, ilustrado aqui no Gráfico 6, mostra a importância dos gastos e do seu efeito multiplicador dentro da economia, guardando muitas vezes relação direta com o SM, como é o caso da previdência e da assistência social. A título de exemplo, as transferências da previdência social com aposentadorias, pensões e auxílios têm efeito multiplicador sobre o PIB de 1,23%. Em outras palavras, para cada um real gasto com a previdência, o PIB aumentaria em 1,23 reais. Esse mesmo entendimento vale para a Assistência Social, o Programa Bolsa Família, a Saúde e a Educação. Naqueles programas em que há menor “vazamento” o efeito multiplicador é maior¹⁵, como é o caso do Bolsa Família, que tem praticamente todo seu dispêndio em bens de primeira necessidade. Por outro lado, o gasto de um real com juros da dívida pública se converte, negativamente, em apenas setenta e um centavos de real de PIB. Ou seja, pelo menos em termos de geração de PIB, o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios.

Do lado dos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), há de se analisar os efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais, provenientes de aumentos reais do SM que, incorporados às estruturas de custos das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade do nosso sistema tributário, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais impactados por aumentos reais do SM, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego¹⁶.

14. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do Ipea, nº 75, fev/2011.

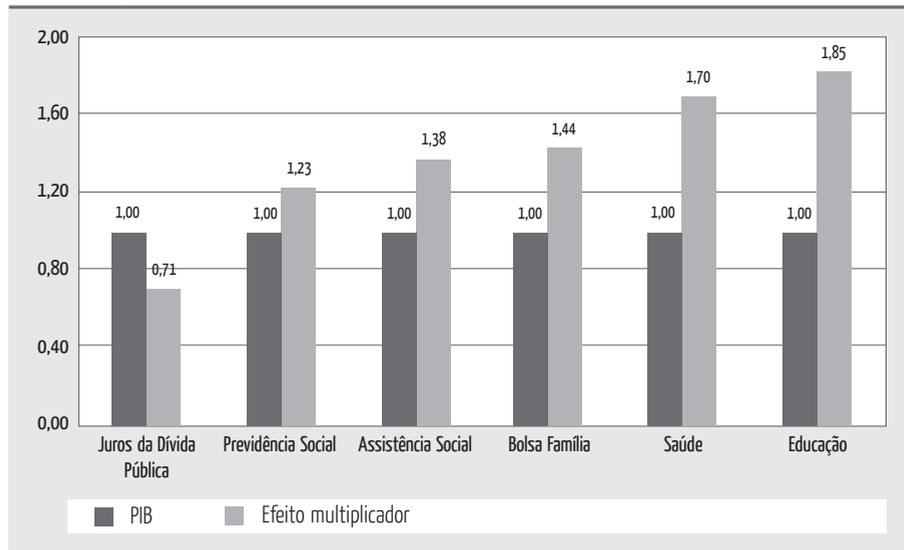
15. Vazamento, no estudo, significa o fluxo de gasto das variáveis endógenas para as exógenas, ou seja, alocação de recursos que sai, ao longo do processo de multiplicação de renda, para compor poupança, transferências líquidas de renda ao exterior (maioria via importações e remessas) e impostos e contribuições que voltam para os tesouros estatais.

16. Tais fontes compõem o negligenciado Orçamento da Seguridade Social, que entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS (deduzidas as transferências a terceiros), o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL, Receitas de Recursos Próprios dos Ministérios, Concursos de Prognósticos etc. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao caixa do Tesouro Nacional por meio da DRU (Desvinculação de Recursos da União), com vistas ao cumprimento das metas anuais de *superávits* fiscais.





Gráfico 6

Efeito Multiplicador do gasto social sobre o PIB
Brasil (em%)

Fonte: Comunicado do Ipea, nº 75, fev/2011.

Assim, para aqueles que colocam o SM, e seus reajustes reais, como um fardo para as contas públicas, é preciso lembrar a injusta estrutura tributária brasileira, que possui grande quantidade de impostos que incidem sobre o consumo. E justamente por tributar mais o consumo, ela tributa igualmente os desiguais, penalizando os mais pobres, que com rendimentos menores têm de arcar com a mesma quantidade e valor de impostos embutidos nos preços dos produtos que consomem. O enfoque de Zockun (2007) mostra o quão severo vêm sendo os impostos para aqueles que possuem baixa remuneração¹⁷. As pessoas que ganhavam, na ocasião do estudo, até 2 SM, tinham que arcar com cerca de 70% a mais de impostos do que 12 anos atrás. Uma família que ganhasse até 2 SM, em 2004, por exemplo, tinha 45,8% de sua renda corroída pelos impostos indiretos. Em 1996, esse dispêndio era de apenas 28%, uma expressiva diferença em apenas oito anos.

Embasado nos resultados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada em 2008-2009, é possível perceber que a carga tributária de

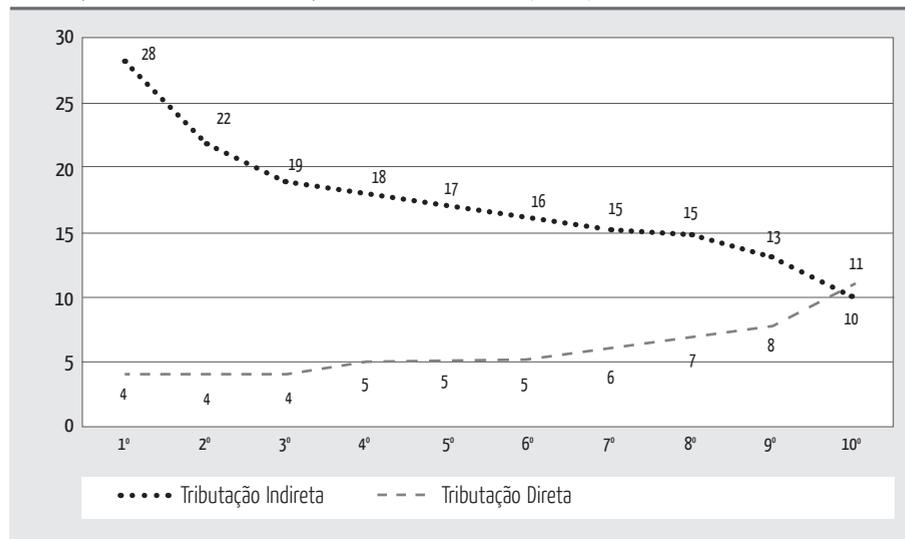
17. ZOCKUN, M. H. O Atual sistema tributário brasileiro: um obstáculo ao crescimento econômico e à melhor distribuição de renda. In MARCOVITCH, J. *Crescimento econômico e distribuição de renda*. São Paulo: Editora da USP: Editora Senac, 2007.



impostos indiretos chegou a atingir 28% da renda total dos 10% de famílias mais pobres, mostrando o quão regressivo é o sistema tributário brasileiro, como ilustra o Gráfico 7. Para os 10% de famílias mais ricas, a carga indireta atingiu apenas 10% da renda.

Gráfico 7

Participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias
Brasil - por décimos de renda disponível - 2008 a 2009 (em %)



Fonte: Ipea. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Comunicado do Ipea nº 92, maio, 2011.

Além da regressividade, outro problema verificado na incidência de impostos indiretos, e que atinge a totalidade da população via consumo, é a percepção do não pagamento de impostos, pois estes estão embutidos (e não são explicitados) nos preços dos produtos. Definitivamente, e em todo o território nacional, é preciso fazer valer a Lei nº 12.741/2012 que obriga os estabelecimentos a exporem painéis informativos com os valores ou os percentuais dos impostos, muito embora se saiba que é muito difícil (para não dizer quase impossível) precisar, de fato, a carga tributária incidente em cada produto, devido à complexidade do sistema e à variação de alíquotas de UF para UF. Embora este tipo de medida possa sofrer apropriações bastante conservadoras no debate público, é fato que cabe também às forças progressistas da nação este trabalho de educação e esclarecimentos financeiros e tributários junto à



população, única forma de se alargar a base de entendimento social e de apoio político para a grande tarefa nacional do financiamento público da proteção e do bem-estar social no Brasil.

Das observações relativas a esta dimensão de análise, cabe ressaltar dois aspectos cruciais. Primeiro, que tais observações relativizam a visão acerca do mito do “déficit da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento (art. 195 da CF) e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL, Receitas de Recursos Próprios dos Ministérios, Concursos de Prognósticos, dentre outros¹⁸. Corroborando com essa tese a metodologia adotada pela Anfip para o cálculo do saldo (receitas menos despesas) do Orçamento da Seguridade Social. Como mostra o Gráfico 8, há anos convivemos com a existência de *superávits* orçamentários nas contas da Seguridade Social. Mesmo em anos atípicos, como em 2009 (consequência da crise financeira mundial) e em 2012 (baixo crescimento e desonerações da folha de pagamentos), houve *superávit* no orçamento consolidado da Seguridade Social, segundo os preceitos constitucionais.

Em segundo lugar, olhando com atenção os dados relativos ao desempenho corrente das finanças sociais federais, fica claro que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá – corriqueiramente – a favor dos encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto, sobretudo os investimentos (comprometendo produto, renda e emprego) e os de natureza social, pois o Orçamento da Seguridade Social vem crescendo sistematicamente à frente dos Gastos Sociais Federais atrelados a aumentos do SM¹⁹.

A Tabela 1 ilustra bem o peso dos juros da dívida no Orçamento Geral da União. Enquanto 44% dos recursos federais são direcionados para pagamento de juros e amortizações da dívida, a previdência, maior instrumento de redistribuição virtuosa de renda do país, recebeu 22,5%. O sistema de saúde apenas 4,2% e os sistemas de educação, segurança e transporte, receberam respectivamente, 3,3%, 0,4% e 0,7%.

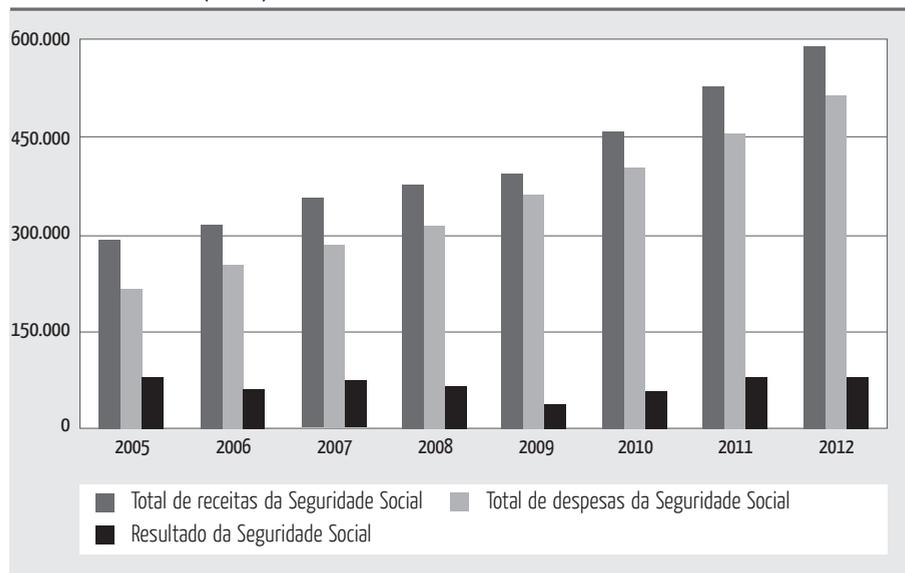
18. Para um acompanhamento sistemático acerca destas questões, ver Ipea – Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, vários números, especialmente os capítulos referentes à Seguridade Social e à previdência social.

19. A comprovação empírica deste argumento pode ser vista nos seguintes trabalhos: Araújo (2005) e Cardoso Jr. & Castro (2005, 2006a e 2006b).



Gráfico 8

Receitas, despesas e resultados do orçamento da Seguridade Social - 2005 a 2012
Brasil, 2005 a 2012 (em %)



Fonte: ANFIP (SIAFI - extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS). Elaboração dos autores. Notas: Segundo metodologia adotada pela Anfip constituem Receitas: Receita Previdenciária Líquida, Cofins, CPMF (até 2007), CSLL, PIS/Pasep, Concursos de Prognósticos, Receitas Próprias dos Ministérios (MDS, MPS e MS), Recursos do FAT, Contrapartida Fiscal da EPU, além de taxas, juros e multas da fiscalização. Por sua vez, as despesas realizadas referem-se a Benefícios Previdenciários Urbanos e Rurais, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), PBF, EPU, Despesas dos Ministérios (MDS, MPS e MS), ações da Seguridade Social, Benefícios e outras ações do FAT.

Tabela 1

Orçamento Geral da União Executado em 2012 - Total = R\$ 1,712 trilhão
Brasil (em %)

Exexutado	Em %
Juros e Amortizações da Dívida	43,98
Previdência Social	22,47
Transferências a Estados e Municípios	10,21
Saúde	4,17
Educação	3,34
Trabalho	2,42
Assistência Social	3,15
Defesa Nacional	1,72
Outros*	8,54

Fonte: Senado Federal - Sistema SIGA BRASIL. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.
Nota: *Outros representa o somatório de Energia, Desporto e Lazer, Comunicações, Transporte, Outros Encargos Especiais, Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Segurança Pública, Relações Exteriores, Comércio e Serviço, Indústria, Organização Agrária, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental, Saneamento, Habitação, Urbanismo, Cultura e Direitos de Cidadania.



CONSIDERAÇÕES FINAIS: A POLÍTICA DE SALÁRIO-MÍNIMO E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO PARA O FUTURO DA NAÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a busca por um SM mais digno e condizente com a real necessidade da família brasileira, contextualizado na Carta Cidadã, tem conseguido melhorias, muito em função das lutas sociais, desejosas de instigar a opinião dos poderes executivo e legislativo acerca da importância social e econômica de uma política pública de valorização anual real do SM.

Mas justamente pelo fato de a regra atual atrelar-se ao comportamento agregado do PIB é que se coloca a pertinência de se repensar a sistemática de reajustes anuais reais de modo a se garantir, sempre e independente de episódios de decrescimento real do PIB, algum ganho real permanente ao SM ao longo dos anos. Se, dos pontos de vista macroeconômico (sustentabilidade financeira intertemporal) e político (sustentabilidade democrática intertemporal) pode-se sempre argumentar pelo lado das restrições a aumentos maiores do SM, por outro, há que se considerar tanto a defasagem histórica desta importante fonte de remuneração da maior parte da população trabalhadora do país, quanto a imensa diferença que ainda há entre o valor real atual e os valores estimados para a mínima sobrevivência das famílias trabalhadoras brasileiras²⁰.

Os impactos da elevação do SM têm reflexos econômicos e sociais muito importantes, como demonstrados ao longo deste trabalho. O aumento concedido em janeiro de 2013, por exemplo, embora pouco contundente (aumento real de 2,73% em relação a 2012) teve um impacto na economia, segundo o Dieese²¹, de 32,7 bilhões de reais. Se pensarmos que hoje ao menos 45,5 milhões de pessoas têm rendimento referenciado no SM, fora aquelas pessoas que se beneficiam indiretamente, podemos imaginar a importância de manter uma política de valorização anual real.

Em suma, a partir do recorrente debate conjuntural sobre SM e mercado de trabalho, fez-se neste trabalho discussão acerca de possíveis efeitos benéficos que uma política de valorização real permanente e de fortalecimento institucional do SM poderia ter sobre a sociedade brasileira. O conjunto de argumentos acima levantados encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos anos (mormente após 2003), prevendo-se para os próximos – tudo o mais constante – a continuidade de uma política nacional de valorização.

20. Segundo cálculos do DIEESE, o valor necessário do SM em agosto de 2013 deveria ter sido de algo como R\$ 2.685,47 para uma família de 4 pessoas suprir as despesas com alimentação, moradia, saúde, transportes, educação, vestuário, higiene, lazer e previdência, tal como preconiza a CF-1988.

21. DIEESE, Política de Valorização do salário-mínimo. Nota Técnica 118, dez/2012.



Todavia, é claro que uma política desta natureza deve buscar, em primeiro lugar, o fim dos reajustes anuais erráticos, pois estes tanto aumentam a incerteza do ambiente econômico como podem comprometer a sustentabilidade fiscal de outras políticas²². Em segundo lugar, conferindo ao sistema econômico dose maior de previsibilidade e de sustentabilidade ao longo do tempo, é preciso que a política nacional de recuperação do SM seja capaz de garantir ganhos reais independente da evolução positiva anual do PIB, aperfeiçoando-se, portanto, a sistemática que lhe foi atribuída desde 2007.

De qualquer modo, por ora, o fato relevante é que, tendo estado o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com perspectivas de crescimento sustentado, os aumentos reais do SM observados no período recente puderam ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho, do aumento da massa salarial total, com alguma redução das desigualdades de renda (proveniente, desde 2005, de aumentos mais que proporcionais dos rendimentos dos *decis* inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais federais. Portanto, há uma conjunção de fatores acontecendo de modo pró-cíclico ao comportamento econômico mais geral, e não em contradição com ele, como infelizmente continuam a supor algumas análises mais conservadoras ou ideologicamente orientadas sobre o assunto.

Em síntese, a experiência brasileira recente demonstrou:

- ser possível valorizar o SM e ainda assim ver crescer a ocupação geral, inclusive a formalização dos vínculos de emprego;
- ser possível valorizar o SM e aumentar o consumo das famílias sem que, obrigatoriamente, voltemos a altas taxas de inflação;
- ser possível valorizar o SM e manter superavitárias as contas da Seguridade Social, até porque não existe *déficit* dentro da lógica orçamentária constitucionalmente prevista;
- que o consumo das famílias é um importante vetor para a ampliação das capacidades locais de produção e para o crescimento econômico agregado;
- que acompanhado de crescimento econômico, mesmo tímido como o que estamos experimentando neste triênio 2011-2013, não se instala uma calamidade nem nas contas da previdência nem nas da maioria das prefeituras país afora;

22. Especialmente as políticas sociais de corte federal que usam o SM como piso e/ou indexador de seus benefícios (previdência social, assistência social e seguro-desemprego), além das finanças públicas municipais e estaduais que utilizam o SM como piso e/ou indexador salarial local.





■ que é preciso avançar na regra atual de valorização do SM, pensando em sistemáticas de reajustes reais além da inflação, mesmo em momentos de crescimento zero ou negativo do PIB real.

Tudo somado, a defesa do SM e dos direitos dos trabalhadores apresentam-se fundamentais na construção de uma nação que busca melhorias nas condições de vida, de bem-estar, de desenvolvimento com erradicação da pobreza. A valorização do SM foi, e continuará sendo, um importante instrumento de luta por melhores condições de trabalho e prosseguirá desempenhando papel fundamental na construção de padrões de vida e de sociabilidade mais civilizados no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP. *Previdência Social e Salário-Mínimo: desenvolvimento econômico e social com valorização do trabalho*. Brasília: ANFIP, 2007.

ARAÚJO, E. A. *As contribuições sociais no Brasil pós CF/88: contribuições ou forma disfarçada de cobrar impostos?* Rio de Janeiro: BNDES, mimeo, 2005.

BARROS, R. P. *et al. Uma avaliação dos impactos do salário-mínimo sobre o nível de pobreza metropolitana no Brasil*. Brasília: Ipea, TD n. 739, 2000d.

_____. *Aposentadoria e pobreza no Brasil*. Em: MPAS. *Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*. Brasília: Coleção Previdência Social, 2000e.

CAMARANO, A. A. (Org.) *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

CAMPOS, A. G. *Regulação Social e Dinâmica Econômica: evidências de complementaridades e perspectivas de políticas públicas*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.) *Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: Hucitec, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. A. *Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002*. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

_____. *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal no período 1995-2002*. Brasília: STN, 2006a.

_____. *Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002*. Campinas: *Revista Economia & Sociedade*, IE-Unicamp, v. 15, n. 1 (26), p. 145-174, jan./jun. 2006b.

CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. *Salário-mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura*. Em: LISBOA, M. & MENEZES-FILHO, N.



- (Orgs). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro-RJ: Contra Capa Livraria, 2001.
- DAIN, S.; LAVINAS, L. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro-RJ: FASE, 2005.
- DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. Em: Jacquoud, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- DIEESE. Política de valorização do salário-mínimo. Nota Técnica 118, dez/2012.
- FRANÇA, A.S. *A Previdência Social e a economia dos municípios*. 6ª ed. Brasília: Anfip, 2011.
- IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, edição 2010.
- _____. *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do Ipea, nº 75, fevereiro de 2011.
- JACOB, C.; ALMEIDA, J. S. G. *Endividamento e resultado das empresas industriais no terceiro trimestre de 2005*. São Paulo: IEDI, 2005.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- _____. *The general theory and after: the collected writings of John Maynard Keynes*. London: The Royal Economic Society, 1987.
- MONTAGNER, P. O salário-mínimo e a dinâmica social. In: BALTAR, P., DEDECCA, C.; KREIN, J. D. (Orgs.) *Salário-mínimo e desenvolvimento*. Campinas: IE-Unicamp, 2005.
- PAES, E. *Salário-mínimo: combatendo desigualdades*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.
- ZOCKUN, M. H. O atual sistema tributário brasileiro: um obstáculo ao crescimento econômico e à melhor distribuição de renda. In: MARCOVITCH, J. *Crescimento econômico e distribuição de renda*. São Paulo: USP: Senac, 2007.







PARTE DOIS

ROBERTO HENRIQUE S. GONZALEZ

ROTATIVIDADE: O FENÔMENO E SEU CONTEXTO

CONCEITO E ABORDAGENS TEÓRICAS

Uma definição inicial de rotatividade seria a “substituição de trabalhadores nos mesmos postos de trabalho”. Ou seja, supõe-se que a empresa organize a divisão do trabalho em postos relativamente pré-definidos em termos das responsabilidades e atividades a serem desempenhadas, das qualificações e habilidades requeridas, da remuneração etc. Pessoas ocupam estes postos durante um determinado período, variando de poucos dias até muitos anos. A rotatividade de cada posto seria então dada pela quantidade de vezes em que muda o ocupante de um posto de trabalho (ou de um conjunto de postos). Por exemplo, dentro de uma fábrica em que há 20 postos de trabalho para operadores de máquina de controle numérico, se dois são demitidos ou deixam o emprego e outros dois são contratados para o lugar, é possível dizer que houve uma rotatividade de 10% durante o período observado. Cabe ressaltar que esta definição de rotatividade corresponde ao olhar da organização, e não das pessoas afetadas por essa substituição (ponto a que voltaremos mais adiante). Além disso, também coloca desafios à mensuração, pois implica separar de alguma forma o volume de contratações e demissões que corresponde à substituição de trabalhadores nos mesmos postos da expansão, diminuição ou reorganização dos próprios postos de trabalho.

Ainda dentro dessa perspectiva, múltiplos fatores afetam a rotatividade. Em primeiro lugar, as condições de trabalho (grau de desgaste, remuneração, possibilidade de promoção dentro da organização, compatibilidade com vida fora do trabalho, entre outros). Todos esses fatores afetam tanto a propensão dos trabalhadores a sair do trabalho quanto a política das empresas em mantê-los empregados. Postos de trabalho com grande desgaste muitas vezes





levam à queda da produtividade dos empregados – ao que em muitos casos as empresas respondem não pela melhoria das condições de trabalho, mas pela demissão dos trabalhadores, substituindo-os por outros que podem (temporariamente) suportar melhor o desgaste.

Portanto, olhando do ponto de vista da organização do trabalho, a rotatividade se apresenta como um indicador da tensão entre as condições de trabalho oferecidas e os desejos das pessoas que trabalham. Mas em que circunstâncias isso pode ser entendido como um problema? Aqui passa a ser importante distinguir entre as perspectivas dos sujeitos envolvidos na relação de trabalho. Do ponto de vista da empresa, a questão se apresenta sob o ponto de vista do custo *versus* a produtividade do trabalho. Ou seja, a principal consideração é se o custo de reduzir a rotatividade é menor do que os custos trazidos pela própria rotatividade. De um lado, quanto maior a rotatividade, maiores serão os custos de (re)treinamento e possivelmente haverá perdas no grau de confiança entre empregados. Por outro lado, reduzir a rotatividade provavelmente implica em melhores condições ambientais, melhor remuneração e/ou jornadas mais curtas, permissão para pausas e ausências do trabalho e possivelmente reorganização do trabalho de forma a favorecer o desenvolvimento profissional.

Todos esses custos variam para diferentes postos de trabalho e para diferentes empresas. De modo geral, esses fatores estão ligados a:

- “escassez” no mercado de trabalho, i.e., se há muitas ou poucas pessoas disponíveis para realizar aquele tipo de trabalho, sendo que em postos altamente especializados as empresas tendem a pagar salários maiores na expectativa de diminuir a rotatividade, por oposição a postos com baixos requerimentos de qualificação;

- a possibilidade de a empresa repassar aumento de custos para os preços, o que pode induzir empresas pressionadas em setores fortemente concorrenciais terem rotatividade maior que empresas em setores monopolistas ou oligopolistas;

- a importância da experiência para o desempenho e a produtividade, o que sugere que em postos em que o aprendizado se dá no local de trabalho, as empresas podem preferir também reduzir a rotatividade em oposição a postos que apenas exigem competências gerais (no sentido em que não são específicas àquela empresa), em geral providas externamente pelo sistema educacional.

Assim, é possível que, sob condições históricas específicas, as próprias empresas tenham interesse em limitar a rotatividade dos trabalhadores. Um dos primeiros autores na tradição marxista a analisar essa possibilidade foi Antonio Gramsci, no texto “Americanismo e Fordismo”. Refletindo sobre o





fato de que a introdução da linha de montagem pela Ford Motor Company veio acompanhada de salários mais altos do que os vigentes na época, visando limitar a rotatividade, escreveu que:

É óbvio que os chamados altos salários constituem uma forma transitória de retribuição. A adaptação aos novos métodos de produção e trabalho não se pode verificar apenas através da coação social (...) Por isso, a coerção deve ser sabiamente combinada com a persuasão e o consentimento, e isto pode ser obtido, nas formas adequadas de uma determinada sociedade, por uma maior retribuição que permita um determinado nível de vida, capaz de manter e reintegrar as forças desgastadas pelo novo tipo de trabalho (Gramsci, 1991, p. 405).

Gramsci percebeu que havia dois elementos na base desse fenômeno: (i) a inexistência de um excedente de trabalhadores disponíveis (e dispostos) para serem empregados nas novas formas de produção; e (ii) os ganhos propiciados pelo poder de monopólio. Ressalvava também que os altos salários eram reservados apenas a uma “aristocracia operária” e que se tratava de um fenômeno passageiro que não contraditava com a dinâmica da acumulação capitalista:

Mas logo que os novos métodos de trabalho e de produção se generalizarem e difundirem, logo que o tipo novo de operário for criado universalmente e o aparelho de produção material se aperfeiçoar mais ainda, o *turnover* excessivo será automaticamente limitado pelo desemprego em larga escala, e os altos salários desaparecerão. A generalização de empregos duradouros, de carreiras internas às empresas e de limites à demissão arbitrária estimulou teóricos a elaborar teses sobre a existência de “mercados internos de trabalho” (Gramsci, *ibidem*).

Piore (1975) propõe uma hipótese de um mercado de trabalho segmentado em dois setores, sendo o primário caracterizado por boas condições de trabalho, salários altos, perspectiva de progressão profissional, equidade e procedimentos regulares na administração do trabalho e estabilidade do emprego; e o secundário por baixos salários, condições de trabalho precárias, poucas oportunidades de progressão, relações de trabalho altamente personalizadas e sujeitas ao favoritismo (que conduz a uma disciplina dura e discricionária) e alta rotatividade/instabilidade dos empregos. A noção central é que a combinação entre características dos trabalhadores, as dos mercados nos quais as empresas competem e as do ambiente institucional estariam por trás da segmentação do mercado de trabalho em diferentes “cadeias de mobilidade”. Por exemplo, grandes empresas que produzem mercadorias cuja demanda é



estável ao longo do tempo tenderiam a recrutar trabalhadores para tarefas rotineiras e estabelecer “mercados internos de trabalho”, em que predominariam vínculos de longa duração.

O SISTEMA DE EMPREGO VITALÍCIO JAPONÊS

Após a Segunda Guerra Mundial, as grandes empresas nipônicas organizaram um sistema de gestão conhecido como *nenkō*, baseado de um lado na constituição de um contingente de trabalhadores estáveis, aspirantes a um emprego vitalício na mesma empresa, e de outro na aceitação de uma alta flexibilidade funcional. Isto é, embora as empresas não lançassem mão da demissão como forma de ajustar as características do seu grupo de trabalhadores, tinham ampla liberdade para modificar a distribuição interna e as funções exercidas pelos mesmos. Além da promessa de garantia de emprego por toda a vida, os trabalhadores abarcados pelo sistema *nenkō* se beneficiavam de salários maiores e que incorporavam os ganhos de produtividade das empresas. O outro lado do sistema *nenkō* é que abrangia uma minoria – menos de 40% dos assalariados que pertencem às grandes empresas, segundo Hirata e Zarifian (1991, p. 178), algo como 25% de toda população trabalhadora, e em sua grande maioria homens. Estabeleceu-se uma segmentação entre o núcleo de empregados estáveis e uma vasta “periferia” de trabalhadores temporários ou subcontratados. Essa segmentação passava ao largo do conteúdo ou da qualificação das funções desempenhadas, que de qualquer modo são definidas frouxamente. Contribuiu para esse quadro ainda a organização das relações de trabalho em torno de sindicatos por empresa. Em consequência, as reivindicações dos sindicatos se centraram na garantia de emprego para os seus membros e relativa igualdade nos ganhos salariais. Porém, raras vezes buscavam maior homogeneidade nas condições de trabalho entre diferentes empresas, ou defendiam especializações profissionais rígidas. Além disso, os trabalhadores temporários e subcontratados são fracamente representados, fazendo com que suas reivindicações tenham menor peso. Assim, houve uma aceitação mais ou menos geral do sistema *nenkō* pelos sindicatos; o conflito se dava em torno da sua extensão e do vínculo com avaliações de mérito, utilizadas crescentemente pelas empresas de forma restritiva à mobilidade ascendente a partir da crise de 1973. As avaliações, por sua vez, estão estreitamente vinculadas à disponibilidade do empregado em se adaptar a frequentes mudanças no conteúdo do trabalho.

Segundo Kumazawa e Yamada (1989), esse sistema gerava quatro tipos de consequências, que tendiam a reforçar a dependência dos trabalhadores em relação à empresa:



- não há salário igual para trabalho igual, grandes diferenciais de salário se verificam de acordo com a empresa em que se trabalha;
- a organização dos trabalhadores por categorias profissionais é muito difícil;
- estabelece-se uma intensa competição entre os trabalhadores para obter a mobilidade ascendente;
- a qualificação obtida é em alto grau específica à empresa.

Do ponto de vista do trabalhador individual, a rotatividade se apresenta como um fenômeno que afeta a sua trajetória no mundo do trabalho. Aqui ela pode ser definida como a circulação do trabalhador entre diferentes postos de trabalho. Entende-se que a trajetória se compõe de diferentes eventos de trabalho, dentro e fora de relações assalariadas, em empregos de maior ou menor duração. Importa aqui a segurança que a continuidade no emprego proporciona frente à perspectiva de mobilidade para outro trabalho, com melhores ou piores condições de trabalho e de remuneração. A rotatividade, portanto, se coloca como outro problema, isto é, como falta de segurança econômica, no momento em que as pessoas não tem certeza quanto à continuidade no trabalho e ao mesmo tempo preferiam não ter que buscar outro trabalho, seja em função de como percebem suas chances no mercado de trabalho (“empregabilidade”), seja porque a mudança afetaria negativamente a sua vida fora do trabalho. Pessoas que circulam entre postos de alta rotatividade podem ainda ter dificuldade em acumular conhecimentos específicos e serem prejudicadas por estigmatização por parte das políticas de seleção das empresas. O risco, portanto, é de fragmentação da sua trajetória, cujas rupturas são percebidas como impostas de fora, e potencialmente desestabilizadoras.

Do ponto de vista do “trabalhador coletivo”, a questão é o quanto as altas taxas de rotatividade podem dificultar a sua organização, dado que esta pode reduzir tanto os vínculos de solidariedade no local de trabalho quanto o grau de ameaça percebido pelos empregados em virtude da banalização da demissão. Porém, cabe ressaltar que altas taxas de rotatividade também podem alienar os trabalhadores em relação a estratégias de envolvimento e cooptação por parte da gerência, de modo que esta relação não é automática. Fatores importantes que interferem nesse quadro são:

- o ciclo econômico, já que a rotatividade terá efeitos mais perniciosos para os trabalhadores em momentos recessivos;
- de maneira inversa às empresas, a “escassez” de pessoas disponíveis para realizar o mesmo tipo de trabalho não apenas permite que os trabalhadores tenham salários relativamente mais altos, mas também significa que possam sair de empregos com mais segurança, especialmente quando há múltiplos empregadores;



■ trabalhadores empregados em um setor no qual há poucas ou apenas uma empresa atuando significa que, mesmo quando há acesso a postos de trabalho mais seguros, a dependência em relação à empresa é maior – significando que a rotatividade é baixa mas não aumenta a autonomia do trabalhador sobre sua trajetória, que pode ser interrompida abruptamente;

■ existência de vínculos de solidariedade fora do local de trabalho propriamente dito.

No Brasil, o debate sobre as causas da rotatividade focou, em grande medida, a discussão sobre os incentivos da legislação e a relação com o modelo de relações de trabalho. É possível afirmar que nunca houve limitações de monta à formação e atuação de um exército industrial de reserva. De um lado, a normatização das relações de trabalho, a par de garantir alguns direitos básicos aos trabalhadores industriais a partir dos anos 1940, restringiu severamente a capacidade de ação autônoma dos sindicatos, subordinando-os à tutela do Estado. A presença dos sindicatos no local de trabalho foi sempre muito reduzida e a fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista é, até hoje, deficiente. Com exceção de uma lei que garantia a estabilidade para os trabalhadores que completassem dez anos de serviço na mesma empresa, não havia limites de qualquer tipo para a demissão imotivada. Mesmo esse instituto da estabilidade decenal foi extinto, na prática, a partir de 1966 pela Lei nº 5.107, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Na época, mesmo em unidades produtivas de empresas multinacionais caracterizadas pela alta produtividade mantinham-se taxas de rotatividade anuais entre 15 e 30% dos postos de trabalho (Humphrey, 1982, p. 97). A rotatividade era um dos meios empregados para disciplinar a força de trabalho, tanto no que se refere à remuneração quanto na aquiescência às condições de trabalho. Este era um traço histórico das relações de trabalho no Brasil, acentuado pelo contexto de autoritarismo político: enquanto a legislação trabalhista estipulava garantias quanto a salário-mínimo, jornada de trabalho, férias etc., não se colocou praticamente nenhum limite ao poder discricionário do empregador no local de trabalho, bem como à demissão imotivada. Os sindicatos não se envolviam a fundo no cotidiano das relações no local de trabalho e a partir de 1964 sua atividade era controlada de perto pelo Estado, que os mantinha sob constante ameaça de intervenção (Humphrey, 1982, p. 22-33; Cardoso, 2007, p. 11-18).

Analisando o caso brasileiro, Baltar e Proni (1996, p. 113) identificaram-no como um regime de trabalho caracterizado pela alta rotatividade.

O Brasil (...) há muito tem um regime de trabalho que se caracteriza mais pela instabilidade dos vínculos de emprego do que pela sua estabilidade. Esse



regime de trabalho não foi empecilho para o aumento de produtividade da indústria brasileira. Teve, não obstante, profundas implicações sobre o baixo nível e a acentuada diferenciação na estrutura salarial.

Assim, foi possível no Brasil combinar a introdução de tarefas rotinizadas e semiqualificadas – típicas do padrão fordista de produção – com a ausência de empregos estáveis e mercados internos de trabalho, que haviam sido característicos do modelo fordista nos países capitalistas avançados. Além disso, a alta rotatividade não propiciaria uma lógica de progresso profissional, na medida em que os trabalhadores circulavam por vários empregos distintos. Isso estaria relacionado à ausência de uma organização sindical forte, com peso no local de trabalho, que, por sua vez, tem origem na repressão à atividade sindical e política durante os períodos autoritários.

Os autores também alertam para o fato de que a rotatividade seria apenas parte de um fenômeno mais geral: a flexibilidade quantitativa do trabalho. Não apenas as empresas substituiriam trabalhos nos mesmos postos com frequência, mas também fariam ajustes constantes do tamanho do seu quadro de pessoal de acordo com o ritmo da produção e das vendas. Do ponto de vista das empresas, a facilidade de contratar e demitir também permitiria evitar o custo de uma seleção criteriosa.

Mesmo em meados da década de 1990, observava-se a permanência desse padrão de uso e remuneração da força de trabalho, caracterizado pela instabilidade do emprego, pleno controle da empresa sobre o processo de trabalho e grande diferenciação de salários. Baltar e Proni previam que, mesmo alterando-se esse padrão e expandindo-se o núcleo estável e melhor remunerado da força de trabalho, haveria uma segmentação mais drástica do mercado de trabalho. Isso porque os trabalhadores que não fizessem parte desse núcleo continuariam sujeitos ao padrão de baixos salários e instabilidade no emprego, e com perspectivas ainda menores de ocupar empregos melhores.

A partir dos anos 1980 esse quadro parece se modificar pela confluência de dois fatores: de um lado, a democratização e o crescimento da capacidade de pressão dos sindicatos, em especial das grandes indústrias; de outro, a entrada da automação e de novas técnicas de gestão da produção, assinalando o início da transição do paradigma fordista/taylorista para o padrão toyotista ou da produção flexível. Há uma considerável literatura em torno da controvérsia de até que ponto há uma ruptura entre os dois paradigmas de organização do trabalho, ou se, na verdade, permanecem nas empresas reestruturadas segundo o modelo da produção flexível os mesmos pressupostos do fordismo. Não obstante, todos os pesquisadores do tema parecem concordar que há





uma mudança, variável em grau, tanto no conteúdo do trabalho quanto na forma que assume a relação empresa/trabalhador. Segundo Gitahy (1994, p. 150), o padrão de gestão da força de trabalho muda: em lugar da “parcelização extrema de tarefas, uso extensivo da mão de obra não qualificada, rotatividade elevada e induzida”, introduz-se “métodos gerenciais mais participativos, revisão das estruturas de cargos e salários, políticas de estabilização de mão de obra, ‘democratização’ do uso de restaurantes, valorização dos setores de recursos humanos”.

Para os fins desse projeto, basta assinalar que estudos de caso identificaram mudanças substanciais nas empresas pioneiras em automação industrial, no que se refere aos seus níveis de rotatividade. A título de exemplo, um estudo no início dos anos 1980 em duas empresas que iniciavam a introdução de equipamentos de automação microeletrônica calculou que a razão entre número de demissões e total de empregados caiu de 1,5% em 1980 para 0,2 a 0,3% em 1982 (Peliano *et al.*, 1987, p. 266). O mesmo é observado por Silva, referindo-se à fábrica da Ford em São Bernardo do Campo:

No início dos anos 1980, a luta dos trabalhadores contra demissões arbitrárias havia se destacado, e algumas restrições quanto a demissões foram obtidas. Entretanto, as mudanças na política de rotatividade do trabalho não podem ser atribuídas apenas à organização dos trabalhadores, pois o processo de produção também estava mudando, particularmente após 1982, e a própria empresa estava se interessando mais pela estabilidade no emprego (Silva, 1991, p. 263-264).

Porém, também se observou que estes ganhos não se estenderam para além do núcleo de trabalhadores considerado essencial para as grandes empresas que hegemonizam as cadeias de valor. Gitahy identificou em pesquisa empírica que no cluster mais avançado

coexistiriam uma mão de obra bastante reduzida, porém estável, multifuncional e cooperativa nas grandes empresas, e nas pequenas uma mão de obra similar em termos de requisitos de qualificação, mas com salários mais baixos, menos oportunidades de treinamento e menos benefícios sociais (Gitahy, 1994, p. 153).

Em termos do marco normativo, não houve qualquer mudança em favor de relações de trabalho mais duradouras. Ao contrário, em novembro de 1996 o governo brasileiro denunciou a Convenção nº 158 da OIT, ratificada apenas





sete meses antes, que vedava a demissão imotivada (Krein, 2003, p. 294). Durante a década de 1990, também se ampliou substancialmente a incidência do assalariamento irregular, isto é, da proporção de pessoas assalariadas trabalhando sem carteira assinada. Isso significa que, tanto do lado governamental quanto do lado das práticas dos empregadores, não se verificou qualquer restrição séria ao poder discricionário das empresas de demitir.

MENSURAÇÃO DA ROTATIVIDADE

Há dois enfoques para contabilizar as taxas de rotatividade. O primeiro parte da movimentação de empregados (contratações e demissões) ao redor dos postos de trabalho disponibilizados pelas empresas e procura compará-lo com alguma medida do contingente de trabalhadores empregados em um período dado. O segundo consiste em partir da situação do trabalhador e contabilizar sua alternância entre empregos diferentes, também em um período dado.

O primeiro enfoque parte da constatação de que, em qualquer momento dado, há empresas e empregadores substituindo trabalhadores por demissão voluntária, motivos disciplinares, reordenamento da divisão interna do trabalho porque querem empregados com características diferentes para executar a mesma função, ou mesmo apenas para poderem recontratar a um salário mais baixo. Ao mesmo tempo, algumas empresas estão expandindo o número de empregados, enquanto outras estão diminuindo este contingente. As duas situações podem ocorrer simultaneamente, inclusive. Tanto a substituição de trabalhadores quanto a adaptação do quadro de empregados às oscilações na produção são expressões da flexibilidade numérica. O termo “rotatividade”, por sua vez, é utilizado ora como sinônimo de flexibilidade numérica, ora como referência restrita à substituição de trabalhadores. Em consequência, os métodos de cálculo variam consideravelmente. Partiremos, a princípio, da referência mais restrita e apresentaremos as dificuldades empíricas de mensurá-la, para depois questionarmos o sentido que essas definições empíricas conferem à rotatividade.

O método de cálculo mais comum toma como numerador o mínimo entre o número de admitidos e o de desligados, e como denominador o número estimado de trabalhadores empregados; as movimentações excedentes (sejam admissões ou desligamentos) são consideradas variações no nível geral de emprego, e não rotatividade. É adotado pelo Ministério do Trabalho e Emprego para calcular a taxa de rotatividade do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e pelo IBGE para calcular a taxa de rotatividade da Pesquisa Industrial Mensal – Emprego e Salário (PIMES), que passa a se referir às movimentações que excedem a variação do nível de emprego. Assume-se, portanto,



que há um número de contratações ou demissões que seriam “necessárias” para adaptar o contingente de força de trabalho aos ciclos econômicos.

Há um problema, porém, com a transição entre as taxas de rotatividade em um posto de trabalho para unidades maiores, como empresas, setores e áreas geográficas. Assumindo-se que “posto de trabalho” denota um conjunto delimitado de tarefas e responsabilidades que, a princípio, são independentes do trabalhador que as realiza, e que rotatividade se refere à substituição de trabalhadores no exercício desse posto, percebe-se que o movimento de contratação e demissão em qualquer unidade maior não se relaciona apenas à rotatividade. Mesmo desprezando-se as flutuações no nível de emprego, contratações e demissões simultâneas em nível da empresa, setor ou região não se referem necessariamente aos mesmos postos de trabalho; as demissões podem corresponder a postos que são extintos, e as contratações a postos que são criados. As estatísticas elaboradas com base nos movimentos de contratação e demissão em nível de empresa, portanto, captam simultaneamente a rotatividade (definida no sentido estrito) e a reorganização de postos de trabalho.

Quando os dados se referem a unidades ainda mais agregadas, como setor ou região, outro problema se coloca. Se em uma empresa as admissões superarem os desligamentos, e em outra os desligamentos superarem as admissões na mesma medida, essa quantidade é contabilizada como “rotatividade” em termos da taxa agregada, apesar de não compor a taxa de rotatividade do setor ou região. Esse fato é ilustrado no exemplo abaixo, que representa uma situação hipotética em que houvesse apenas duas empresas em determinado setor econômico, com suas respectivas movimentações, e que o número total de empregados no setor não se altera (isto é, não há variação no nível de emprego). Utilizou-se o método do mínimo entre admissões e desligamentos, e o resultado é que a taxa de rotatividade do setor é superior às taxas de rotatividade das empresas, justamente porque contabiliza a transferência de trabalhadores de uma para outra. Pode ser demonstrado que o mesmo acontece quando de taxas setoriais ou regionais para uma taxa nacional de rotatividade.

Caso se utilizasse o método da soma das admissões e desligamentos, a diferença entre as taxas não se verificaria, mas então ela incluiria também a variação no emprego (resultado líquido da criação e destruição de postos de trabalho). Utilizar apenas a taxa de desligamentos também garantiria que a taxa agregada fosse uma média ponderada das taxas das empresas, mas novamente se perderia qualquer registro da diferença entre a empresa que está demitindo porque reduz o seu quadro de pessoal e aquela que está reorganizando seus postos de trabalho ou substituindo seus trabalhadores.





Tabela 1

Exemplo hipotético de cálculo da taxa de rotatividade

	Estoque	Admissões	Desligamentos	Taxa rotatividade (em%)	Varição emprego (em%)
Empresa A	2.000.000	200.000	100.000	5,0%	5,0
Empresa B	2.000.000	100.000	200.000	5,0%	-5,0
Total setor	4.000.000	300.000	300.000	7,5%	0,0

Diante disso, há estudos que optam por uma estratégia empírica diferente. Utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Corseuil e Servo (2006, p. 19-21) elaboraram indicadores de criação, destruição e realocação de empregos baseados na variação dos estoques de empregados das empresas. A taxa de realocação bruta é a soma das taxas de criação e de destruição de emprego, as quais por sua vez consistem na razão entre as variações nos estoques das empresas e o estoque médio; as variações positivas compõem a taxa de criação e as variações negativas a taxa de destruição. Por fim, a diferença entre a taxa de realocação bruta e a variação líquida no nível de emprego (que é igual à diferença entre taxa de criação e destruição) resulta na taxa de realocação excedente.

A taxa de realocação excedente corresponde aproximadamente à taxa de rotatividade tal como definida no método do mínimo entre admissões e desligamentos. Porém, Corseuil e Servo preferem reservar o nome de taxa de rotatividade para a substituição de trabalhadores sem mudança no estoque de empregados da empresa. Esta, contudo, não é captada por esse método, que parte justamente das variações no referido estoque, conforme explicitado pelos próprios autores:

A diferença da realocação de emprego (postos de trabalho) em relação a medidas de rotatividade de trabalhadores reside no fato de a segunda computar a realocação de pessoas, enquanto a primeira registra as mudanças no número de empregos (variações no estoque de assalariados) (Corseuil e Servo, 2006, p. 19).

Assim, a realocação de emprego será zero e a rotatividade (tal como entendida pelos autores) positiva quando as admissões e as demissões dentro de um mesmo período forem no mesmo montante e, portanto, não alterarem o estoque.

Uma segunda limitação diz respeito à definição de posto de trabalho. Como lembram Hamermesh *et al.* (1994, p. 7), se cinco trabalhadores na



função A são demitidos e simultaneamente cinco outros são contratados para a função B na mesma empresa, não se pode assumir que é o mesmo que contratar e demitir cinco trabalhadores na função A. Embora os autores estejam preocupados, sobretudo, com os custos daí decorrentes para a empresa, sua ponderação é válida também para fins de definição. Caso se considere que se trata de empregos diferentes, a definição operacional de rotatividade não pode ser igualada ao número de contratações e demissões realizadas por uma empresa em um determinado período, desprezando-se a variação no estoque.

Um enfoque alternativo é definir a rotatividade a partir da experiência do trabalhador, observando por quantos empregos o mesmo passou durante um determinado período de tempo. Essa abordagem implica em mudanças tanto no plano conceitual quanto no plano operacional da mensuração da taxa de rotatividade.

No plano conceitual, a rotatividade deixa de ser um fenômeno relativo ao posto de trabalho e passa a ser vista como uma característica da trajetória ocupacional ou profissional dos trabalhadores. No primeiro caso, a discussão tende a ser sobre quais características do posto de trabalho, das empresas ou do setor de atividade estão relacionadas a taxas de rotatividade mais altas. No segundo, a investigação se desloca para a caracterização de diferentes trajetórias; quais trabalhadores estão sujeitos à troca mais frequente de empregos, e quais efeitos essa rotatividade tem para suas oportunidades futuras no mundo do trabalho.

No plano operacional, mensurar a rotatividade com base nas informações do trabalhador significa que não se necessita mais de informações sobre o estoque de trabalhadores empregados e o número de contratados e demitidos em determinada função, empresa ou setor, já que não se compara mais estes com aquele. Necessita-se tão somente de informações sobre a mudança (ou a ausência de mudança) entre empregos durante um período dado. Isso requer conhecer quantos “eventos” de mudança de emprego ocorreram nesse período, ou então o começo e o término de cada emprego, para então criar as medidas de rotatividade.

Levantar informação a respeito de mudanças de emprego implica, portanto, em uma de duas estratégias. Uma é recorrer à memória do próprio trabalhador, solicitando a ele que recorde as mudanças de emprego ocorridas em algum período do passado; esta foi aplicada na pesquisa de Mobilidade Ocupacional realizada na Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de São Paulo em 2004, que incluiu perguntas sobre os even-





tos de emprego nos dez anos anteriores. Porém, questionários de pesquisas periódicas em geral incluem perguntas sobre a quantidade de empregos que o trabalhador teve ou deixou durante o ano. A outra estratégia consiste em realizar sucessivos levantamentos ao longo do tempo referentes ao mesmo trabalhador, ou ter um registro individualizado das mudanças de emprego. No Brasil, a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME) mantém um painel de entrevistados que se repete a cada mês durante quatro meses, o que permite esse tipo de levantamento. Alternativamente, registros administrativos das contratações e demissões nos quais seja possível individualizar a informação sobre cada trabalhador e unir dados de empregos diferentes, também servem como fonte para esse tipo de mensuração. Qualquer uma das duas estratégias pode gerar informações tanto sobre o número de mudanças de emprego quanto sobre os intervalos de tempo em que o trabalhador esteve empregado.

A principal limitação para contabilizar retrospectivamente as mudanças de empregos, bem como o momento em que ocorreram, é que a imprecisão da memória do trabalhador tende a crescer quanto mais longo for o período coberto e quanto mais frequente for a troca de emprego. O problema da memória é minimizado se os eventos são registrados à medida que acontecem. Porém, no caso de levantamentos diretos, também implica um desgaste maior do entrevistado, uma vez que é submetido a várias entrevistas, e não a uma só; conseqüentemente, há um limite para o tempo que um mesmo trabalhador pode ser acompanhado, que normalmente é bastante curto. Assim, o máximo que se poderia obter de informação diz respeito aos trabalhadores que foram demitidos ou mudaram de emprego nesse espaço relativamente curto, comparando-os com os que não mudaram.

A complexidade de mensuração do fenômeno sem dúvida explica porque não há comparabilidade entre os vários cálculos da taxa de rotatividade. Estudo recente do Dieese utilizou-se também de dados da Rais de 2001 a 2010 para atualizar dados sobre a rotatividade. Adotou-se o mínimo entre admissões e desligamentos como numerador, e o número médio de empregados em cada ano. O resultado distinguiu ainda entre taxas de rotatividade gerais e “descontadas”, retirando-se do cálculo destas últimas os desligamentos que não são demissões (transferências, aposentadorias, desligamentos a pedido e falecimentos). Mesmo as taxas de rotatividade “descontadas” se mostraram bastante altas e crescentes, alcançando 37,28% em 2010 – o que significa que teriam sido substituídos o equivalente a cerca de três em cada oito empregados naquele ano. Não obstante, em alguns setores esta taxa





podia ser muito mais alta: na construção civil, a taxa de rotatividade “descontada” foi de 86%, e no setor agrícola de 74%.

É difícil comparar, portanto, diretamente a taxa de rotatividade do Brasil com a de outros países. Por outro lado, um dos resultados da rotatividade elevada é a duração mais curta do emprego. Considerando-se apenas os vínculos formais via Rais 2010, o tempo médio do emprego no Brasil foi estimado em 4,4 anos (Dieese, 2011, p. 59), o que o coloca atrás de todos os países da OCDE exceto os Estados Unidos.

PROPOSTAS

■ Regulamentação do artigo 239 da Constituição

O parágrafo quarto da Constituição Federal de 1988 previa que fosse cobrada uma contribuição adicional para custeio do seguro-desemprego das empresas cuja taxa de rotatividade ultrapassasse a média do setor e da região. Esse dispositivo constitucional deveria ser regulamentado por lei complementar, mas passados 25 anos isso ainda não ocorreu. A única tentativa de regulamentação foi o PLC 96/1989, que chegou a ser aprovado nas comissões, mas não foi votado em plenário. Este projeto estipulava uma alíquota incidente sobre a receita operacional bruta (para empresas privadas e públicas, acrescentando-se para estas as transferências correntes e de capital) ou sobre a folha de pagamento (para entidades sem fins lucrativos) de 0,25% por ponto percentual do índice de rotatividade que excedesse a média do setor e da região.

Na publicação *Brasil em Desenvolvimento 2011* (Ipea, 2012) há uma estimativa do impacto da aprovação do PLC 96/1989 com base em dados da Rais 2008 e 2009. Menos de um quarto das empresas existentes nessa base seriam tributadas por essa alíquota adicional, sendo metade delas empresas de pequeno porte (1 a 4 empregados). As alíquotas médias variariam de 6,3 a 11,5% dependendo da região e do setor econômico. O texto discute ainda as lacunas do projeto – em especial a indefinição quanto às definições de setor, região geográfica e índice de rotatividade a serem utilizadas. De toda forma, o mérito está menos no projeto em si e mais na possibilidade de colocar um desincentivo a alta rotatividade, imputando seu custo em termos de benefícios sociais às empresas que a praticam.

■ Vedação da demissão imotivada e organização no local de trabalho

Um limite importante à liberdade de demitir seria combinar a ratificação da Convenção 158 da OIT, que veda a demissão imotivada, e a regu-





lamentação da representação no local de trabalho, prevista na Constituição para empresas de 200 empregados ou mais, mas que está pendente de legislação complementar. A ratificação não impede os empregadores de demitir, mas impede que o façam de forma discriminatória; mesmo em caso de necessidade econômica, seriam obrigados a negociar com a organização dos trabalhadores. Na medida em que esta esteja presente no local de trabalho, com um mínimo de garantias de atuação, se retiraria a decisão de demitir do arbítrio da gerência e se traria para a arena da negociação coletiva. Este fato certamente contribuiria para a redução da rotatividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- BALTAR, Paulo; PRONI, Marcelo W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão de obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, Carlos A.; MATTOSO, Jorge (Org.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- BURAWOY, Michael. *Manufacturing consent*. Chicago: The University of Chicago Press, 1979.
- _____. A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 13, jun. 1990.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. *Trabalhar, verbo transitivo*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- CORSEUIL, Carlos Henrique; SERVO, Luciana Mendes (Org.). *Criação, destruição e realocação de empregos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2006.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo, 2011.
- DUBAR, Claude. *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- GITAHY, Leda. Inovação tecnológica, subcontratação e mercado de trabalho. In: *São Paulo em perspectiva* vol. 8, n. 1, jan.-mar.1994.
- GONZAGA, Gustavo. Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil. *Texto para Discussão* n° 355, Departamento de Economia da PUC-Rio. Rio de Janeiro, abr. 1996.





- GRAMSCI, Antonio. Americanismo e Fordismo. In: *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- GUIMARÃES, Nadya Araújo. *Caminhos cruzados: estratégias de empresas e trajetórias de trabalhadores*. São Paulo: 34, 2004.
- HAMERMESH, Daniel S.; HASSINK, Wolter; VAN OURS, Jan C. *Job Turnover and Labor Turnover: a taxonomy of employment dynamics*. Memorando de Pesquisa n°1994-50. Amsterdã: Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometric, nov. 1994.
- HIRATA, Helena; ZARIFIAN, Philippe. Força e fragilidade do modelo japonês. In: *Estudos Avançados* n. 12(5), 1991.
- HUMPHREY, John. *Fazendo o “Milagre”: controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira*. Petrópolis: Vozes / São Paulo: CEBRAP, 1982.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Brasil em Desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas* (vol. 12). Brasília, 2012.
- KREIN, José Dari. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, Marcelo W.; HENRIQUE, Wilnês (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. Unesp; Campinas: IE-Unicamp, 2003.
- KREIN, José Dari. Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil (1990-2005). Tese de Doutorado, Campinas: IE-Unicamp, 2007. (Tese de Doutorado)
- KUMAZAWA, Makoto; YAMADA, Jun. Jobs and skills under the lifelong *nenkō* employment practice. In: WOOD, Stephen. *The transformation of work?* Londres/Nova York: Routledge, 1989, p. 102-126.
- OLIVEIRA, Eurenice de. *Toyotismo no Brasil: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- PELIANO, José Carlos (org). *Automação e trabalho na indústria automobilística*. Brasília: UnB, 1987.
- PERO, Valéria. Duração do (des)emprego formal e mobilidade ocupacional. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo; HIRATA, Helena. *Desemprego: trajetórias, identidades, mobilizações*. São Paulo: Senac, 2006.





PIORE, Michael. Notes for a theory of labor market stratification. In: EDWARDS, Richard; REICH, Michael; GORDON, David. *Labor market segmentation*. Lexington: D.C. Heath and Company, 1975.

SILVA, Elizabeth Bortolaia. *Refazendo a fábrica fordista: contrastes da indústria automobilística no Brasil e na Grã-Bretanha*. São Paulo: Hucitec, 1991.

WOOD, Stephen. "O modelo japonês em debate: pós-fordismo ou japonização do fordismo". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 17, out. 1991.







SOBRE OS ORGANIZADORES

JOSÉ DARI KREIN é graduado em filosofia, com especialização, mestrado e doutorado pelo Instituto de Economia da Unicamp. Atualmente é pesquisador do Cesit (Centro de Estudo Sindicais e Economia do Trabalho) e professor do Instituto de Economia da Unicamp.

JOSÉ CELSO CARDOSO Jr. é economista pela FEA/USP, doutorado pelo IE/Unicamp. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo ao longo deste período produzido vários estudos que redundaram no livro *Mundo do Trabalho e (Des)proteção Social no Brasil: do governo FHC ao governo Lula – ensaios selecionados em 15 anos (1995/2010)* de pesquisa aplicada e assessoramento governamental. Foi chefe da Assessoria Técnica da presidência do Ipea, entre 2008 e 2012. Foi também o primeiro diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/Ipea), e diretor de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015 no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).





MAGDA DE BARROS BIAVASCHI é desembargadora aposentada da Justiça do Trabalho, doutora em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da Unucamp Pesquisadora do Cesit/IE/Unicamp e se dedica à pesquisa sobre relações trabalho, instituições públicas e terceirização. Está desenvolvendo pesquisa sobre Justiça do Trabalho e terceirização, com apoio da Fapesp

248

MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA é economista, mestre em Economia Política e doutoranda em Economia Social e do Trabalho no IE/Unicamp. Assessora sindical na área de relações de trabalho e de política industrial. Colaboradora nos temas de relações de trabalho e gênero.





SOBRE OS AUTORES

ADALBERTO MOREIRA CARDOSO é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ). Atualmente coordena 3 projetos de pesquisa e atua em diversas áreas da Sociologia do Trabalho, da Sociologia Urbana (incluindo desigualdades sociais) e da Teoria Social. É coordenador do Núcleo de Pesquisas e Estudos do Trabalho (Nupet), sediado no IESP-UERJ.

ANDERSON CAMPOS é formado em Ciências Sociais pela UFRN. É especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo pelo Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho da Unicamp (Cesit-Unicamp). Estuda a inserção de jovens no mercado de trabalho e formas de organização política e sindical. Autor do livro “Juventude e Ação Sindical: Crítica ao Trabalho Indecente” (Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010).

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS graduou-se em sociologia e direito, realizou mestrado e doutorado em sociologia na FFLCH/USP, bem como pós-doutorado em América Latina no Prolam/USP. Trabalhou no Cebrap, no Desep, na Prefeitura de São Paulo e, desde 2004, está no IPEA, vinculado à Coordenação de Trabalho e Renda da Diretoria de Políticas e Estudos Sociais.



ANSELMO LUIS DOS SANTOS é economista, pesquisador e diretor ajunto do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit), professor do Instituto de Economia da Unicamp. Desenvolve atividades de ensino e pesquisa nas áreas de mercado de trabalho e economia brasileira. Atualmente é tesoureiro da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet).

CÁSSIO DA SILVA CALVETE é graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas. É professor Adjunto II da UFRGS. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Mercado de Trabalho; Política de Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: economia do trabalho, mercado de trabalho, desenvolvimento econômico, políticas públicas e redução da jornada de trabalho.

CLEMENTE GANZ LUCIO é sociólogo, diretor técnico do Dieese, membro do Conselho de desenvolvimento econômico e Social (CDES) vinculado a presidência da República.

EDUARDO NORONHA é doutor em Ciência Política pela USP (1998) com estágio de pós-doutorado na London School of Economics and Political Science em 2003. É professor Associado em Ciência Política na UFSCar e diretor de Relações Interdisciplinares da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Atua na área de Ciência Política, tendo pesquisado e publicado sobre temas de interface da Ciência Política com o Direito e a Socioeconomia.

ELINA G. F. PESSANHA é doutora em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo. É professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora do CNPq. É editora da revista Sociologia e Antropologia e coordena o Arquivo de Memória Operária do Rio de Janeiro/UFRJ.

EUGENIA TRONCOSO LEONE é estatística, doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994). Professora do IE/Unicamp e atual coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, área de concentração Economia Social e do Trabalho da Global Labour University (GLU). Pesquisadora do Centro de Estudos



Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Demografia Econômica, atuando principalmente nos seguintes temas: gênero, mercado de trabalho, ocupação e distribuição de renda.

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER é advogada, mestre em Direitos Sociais pela Unisc. Doutora em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Professora de Direito Previdenciário da Unisc, de pós-graduação na Rede LFG, PUC/PR, Imed, Iesa, IDC, Esmafe-PR, Esmafe-RS, Feevale, Atame, dentre outras instituições. Palestrante da OAB/RS. Preside o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). É autora de várias obras de Direito Previdenciário, como Previdência Rural Inclusão Social e Segurado Especial, pela Editora Juruá. Integra o Conselho Editorial da Editora Juruá e coordena a Revista Brasileira de Direito Previdenciário, da Editora LexMagister.

JOSÉ RICARDO RAMALHO é professor titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. É pesquisador do CNPq e da Faperj e coordenador do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Trabalho e Ambiente (DTA/CNPq).

JULIANO SANDER MUSSE é pesquisador da Seguridade Social e de temas relacionados ao mercado de trabalho. É economista pela UFV e especialista em Direito Previdenciário. Atuou na Assessoria de Estudos Socioeconômicos da Anfp e foi coordenador de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

LAURO MATTEI é especialista em Políticas Públicas pela Universidade do Texas (USA), doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-doutor pela Universidade de Oxford (UK), onde desenvolveu estudos sobre pobreza no Brasil e na América Latina. Atualmente é professor do curso de graduação em Economia e de pós-graduação em Administração, ambos na UFSC. Suas áreas de pesquisa se concentram nos temas do desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, pobreza e economia do trabalho. Dentre suas últimas publicações destaca-se a organização dos seguintes livros: *A América Latina no limiar do século XXI* (2011); *Caio Prado Júnior e os dilemas do desenvolvimento brasileiro* (2012). Desde outubro de 2012, é pró-Reitor da UFSC.

MARCELO PRADO FERRARI MANZANO é economista, mestre em Economia Social e do Trabalho e pesquisador do Cesit-IE/Unicamp. Dedicou-se ao estudo de temas relacionados ao mundo do trabalho e às políticas sociais. É também professor de economia brasileira na Facamp.

MARCELO WEISHAUPHT PRONI é economista, mestre em Ciências Econômicas e doutor em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit). Atualmente, é diretor associado do IE/Unicamp. Tem concentrado suas atividades de ensino e pesquisa nas áreas de desenvolvimento econômico, economia do trabalho, economia do esporte e políticas públicas.

MÁRCIO TÚLIO VIANA é doutor em Direito pela UFMG e pós-doutor junto às Universidades de Roma I e II. Foi juiz do Trabalho e professor na Faculdade de Direito da UFMG, onde também co-coordenou o Programa Polos de Cidadania. Além de sua tese de doutorado Direito de Resistência, publicou vários livros e dezenas de artigos, quase sempre com enfoque multidisciplinar. É professor na pós-graduação da PUC-MG.

MARIA MAENO é graduada pela Faculdade de Medicina pela Universidade de São Paulo (-USP) e mestre em Saúde Pública também pela USP. Atualmente é pesquisadora da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho e do Ministério do Trabalho e Emprego. Assessora a diretoria do Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde em Saúde Ocupacional no Brasil. Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em saúde do trabalhador.

MAXIMILIANO NAGL GARCEZ é advogado de entidades sindicais e consultor em processo legislativo. É graduação em Direito e mestre em Direito das Relações Sociais (UFPR). Foi Bolsista Fulbright e Visiting Fellow na Harvard Law School. Foi assessor jurídico da bancada do PT na Câmara dos Deputados e consultor, pelo PNUD, do presidente do Parlamento de Timor-Leste. É diretor para Assuntos Legislativos da Associação Latino-Americana de Advogados Laboralistas (Alal).



ROBERTO HENRIQUE S. GONZALEZ é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1999) e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (2009). Atualmente está em licença do cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, cargo que ocupa desde 2004, tendo sido coordenador do grupo de trabalho e renda entre 2008 e 2009 e do periódico Políticas Sociais: acompanhamento e análise entre 2010 e 2011. Sua área de concentração é políticas de emprego e renda e regulação do trabalho.

ROBERTO VÉRAS DE OLIVEIRA é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Integra o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho (LAEPT/UFPB) e coordena o Grupo de Pesquisa Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas (TDEPP/UFCG).





★ Projetos para o Brasil

Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática
Marcos Dantas





★ Projetos para o Brasil

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**
Balança de uma década
Pablo Gentili

- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani

- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**
Fernando Sarti

- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**
Samuel Pinheiro Guimarães

- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**
Vanessa Petrelli Corrêa

- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**
Vicente Andreu

- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**
Leonardo Avritzer

- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto



