

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira em 2012 se caracterizou pela desaceleração do crescimento do seu nível de atividade, depois de bons resultados nos anos anteriores. Isto não afetou o mercado de trabalho metropolitano, dado que as trajetórias de variáveis importantes continuaram favoráveis, com queda na taxa de desemprego, aumento do rendimento médio real e queda da taxa de informalidade. Já os dados para o primeiro semestre de 2013 parecem indicar um possível efeito retardado dos resultados macroeconômicos de 2012, uma vez que a taxa de desemprego teve um ligeiro aumento, assim como o rendimento médio real passou a apresentar uma leve tendência de queda. A discussão da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, que terá como base os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE), compõe a próxima seção deste capítulo.

O ano de 2013 também marca os setenta anos da promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Será feito aqui um balanço deste período, buscando provar que a acusação de que a legislação trabalhista não acompanha a dinâmica das mudanças econômicas é improcedente, uma vez que, na verdade, houve várias mudanças que ora favoreceram os trabalhadores, ora favoreceram os empregadores – e estas “ondas”, naturalmente, foram influenciadas pelos cenários econômico e político.

Entre os temas concernentes à legislação trabalhista mencionados neste capítulo, destaca-se o Acordo Coletivo Especial, cujo projeto de lei (nº 4193/2012) está tramitando no Congresso. Em síntese, este projeto, proposto pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, um dos mais fortes do país, aumenta a margem para que os acordos feitos entre sindicatos e trabalhadores tenham força de norma legal.

No âmbito institucional, entrou em vigor um novo Plano Plurianual (PPA), que introduziu mudanças na organização das ações orçamentárias do Ministério do Trabalho e Emprego. Quanto às principais políticas do ministério, observar-se-ão as tendências no financiamento das políticas, além do desempenho recente dos programas de seguro-desemprego, de abono salarial, de intermediação de mão de obra, de qualificação profissional e de economia solidária. A perda de centralidade do

ministério na definição de várias políticas da área persiste, em particular na qualificação profissional. Ainda na parte de acompanhamento das políticas, será descrita a luta recente para se aprovar uma lei que impeça que os estabelecimentos flagrados com trabalho escravo tenham acesso a financiamento público.

Por fim, como tema em destaque, será mostrada uma análise sobre os sindicatos ao longo dos últimos trinta anos, procurando responder, entre outras questões, por que o período de euforia do mercado de trabalho nos anos 2000 não resultou em um aumento da força dos sindicatos.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conjuntura do mercado de trabalho 2012/2013¹

O desempenho do mercado de trabalho metropolitano em 2012 – que será descrito com base nos dados da PME/IBGE – apresentou bons resultados, em particular quanto à geração de postos de trabalho e à melhora das condições de trabalho. Isto foi uma surpresa para muitos analistas, uma vez que, particularmente no primeiro semestre, houve uma desaceleração da atividade econômica. O resultado final de 2012 mostrou um crescimento do produto interno bruto (PIB) de 0,9% contra 2,7% em 2011 e 7,5% em 2010. No entanto, os números para o primeiro semestre de 2013 sugerem uma relativa perda de dinamismo do mercado de trabalho, talvez sinalizando uma reação retardada à queda do nível de atividade verificada nos primeiros meses de 2012. Isto porque a mencionada perda de dinamismo não seria esperada, uma vez que há uma expectativa de crescimento do PIB em 2013 superior à de 2012.

O indicador mais sintomático da conexão entre mercado de trabalho e nível de atividade é o nível de ocupação. No agregado das seis regiões metropolitanas cobertas pela PME,² a população ocupada cresceu em média 2,2% em 2012 em relação a 2011, o que correspondeu à geração de 484 mil postos de trabalho. Já no primeiro semestre de 2013, a média mensal da população ocupada cresceu em média 1,2% em relação ao mesmo período do ano anterior, com uma geração de 319 mil postos de trabalho. Apesar de positiva, a magnitude do saldo é menor que a registrada no mesmo período de 2012 (437 mil postos), resultado que, por sua vez, já havia sido inferior ao observado no mesmo período de 2011. Ao longo dos meses, no entanto, chegou-se a observar uma destruição de quase 200 mil postos de janeiro a abril, seguida por uma criação de 83 mil postos nos dois meses seguintes, o que, portanto, não foi suficiente para fazer o nível de ocupação voltar ao patamar do final de 2012.

1. Essa seção aproveita o conteúdo do Boletim de Mercado de Trabalho do Ipea, edições número 54 e 55.

2. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) abrange as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

O comportamento da taxa de desemprego em 2012 (tabela 1) deu continuidade à tendência de queda registrada nos anos anteriores. Como consequência, este indicador apresentou em 2012 duas marcas históricas desde a implementação da metodologia atual da PME em 2002. Em primeiro lugar, registrou a sua menor média anual, 5,5%. Em segundo lugar, a taxa de desemprego de dezembro chegou a 4,5%, o seu menor patamar em todos os meses da série histórica iniciada em 2002. Como adiantado aqui, os números para 2013 não são tão positivos, ao menos por enquanto. O valor médio da taxa de desemprego no primeiro semestre de 2013 foi de 5,6%, que vem a ser muito próximo do valor registrado para o primeiro semestre de 2012 (5,7%). Além disso, as taxas de desemprego nos meses de maio e junho de 2013 superaram aquelas dos mesmos meses do ano anterior, o que não acontecia pelo menos desde 2010. Com isto, a tendência de queda nas taxas anuais de desemprego pode ser interrompida ainda em 2013.

Tal como a taxa de desemprego, a taxa de informalidade (tabela 1), em 2012, também deu continuidade a uma tendência de queda vinda de anos anteriores, chegando a 34%, a menor média anual desde 2002. A queda da taxa de informalidade em relação à média de 2011 foi de um ponto percentual (p.p.). A evolução deste indicador passa a se diferenciar do observado para o desemprego quando se incorpora o primeiro semestre de 2013 à análise. O valor médio da taxa de informalidade no primeiro semestre de 2013 foi de 33,2%, que vem a ser 0,9 p.p. inferior ao registrado para o mesmo período de 2012. Ou seja, no caso da informalidade, há continuidade da tendência de queda deste indicador. Associado a isto, no mesmo período, observa-se uma continuidade da queda do emprego sem carteira assinada, da ascensão do emprego com carteira e da relativa estabilidade do número de ocupados por conta própria.

O rendimento dos trabalhadores é outro indicador que aponta para uma boa *performance* do mercado de trabalho em 2012. O valor médio do rendimento real habitualmente recebido em 2012 apresentou um ganho de 4,1% em relação à média de 2011. Seguindo a tônica do mercado de trabalho brasileiro em 2013, a evolução do rendimento continua sendo positiva, porém com menor intensidade. O valor médio do rendimento real habitualmente recebido no primeiro semestre de 2013 foi 1,5% superior àquele registrado no mesmo período de 2012. Porém, este crescimento só foi positivo em janeiro e fevereiro, passando a apresentar uma leve tendência de queda nos meses seguintes. De janeiro a junho de 2013 o crescimento do rendimento real habitualmente recebido foi de apenas 0,3%.

A conjunção do desempenho da evolução da população ocupada com a do rendimento molda a evolução da massa salarial. Este indicador apresentou um crescimento de 6,3% na média de 2012 contra a de 2011, e de -0,4% no período de janeiro a junho de 2013. Por um lado, isto pode representar uma restrição para

uma retomada do crescimento da atividade econômica, se entendermos a massa salarial como uma *proxy* da demanda agregada. Por outro lado, os últimos números da série trimestral do PIB sinalizam uma recuperação da atividade econômica já em curso desde meados de 2012 (Ipea, 2013a).³

TABELA 1
Evolução do desemprego, informalidade e rendimento médio no Brasil (2003-2013)

Anos	Taxa de desemprego aberto (%)	Taxa de informalidade (%) ¹	Rendimento médio (R\$) ²
2003	12,3	42,8	1.457,11
2004	11,5	43,7	1.438,51
2005	9,8	42,5	1.460,58
2006	10,0	41,6	1.518,36
2007	9,3	40,8	1.566,81
2008	7,9	39,2	1.620,00
2009	8,1	38,4	1.671,41
2010	6,7	36,9	1.734,14
2011	6,0	35,1	1.781,22
2012	5,5	34,0	1.854,10
2012 ³	5,9	34,1	1.846,98
2013 ³	5,7	33,2	1.875,18

Fonte: PME/IBGE.

Notas: ¹ Razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores conta própria não remunerados sobre o total de ocupados.

² Valores habitualmente recebidos, com base em agosto de 2013, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

³ Média do primeiro semestre (janeiro-junho).

2.2 Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

O ano de 2013 marca os setenta anos da CLT, que reúne diversas normas acerca das relações de trabalho no Brasil.⁴ Não são quaisquer relações, mas as especificamente

3. Ver Carta de Conjuntura nº 19 de junho de 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/eGtC7N>>.

4. Prevendo direitos e garantias, tanto de trabalhadores como de empresários, a CLT surgiu em 1943 como uma consolidação de normas esparsas, produzidas pelo Estado após a denominada Revolução de 1930. *Grosso modo*, esta consolidação procurava viabilizar, no âmbito das relações laborais, uma sociedade baseada na industrialização da economia, na urbanização da população e na corporativização da política. Quanto à economia, o propósito da CLT era (entre outros) assegurar uma acumulação capitalista calcada no avanço da manufatura, até então inédita no país e que demandava uma força de trabalho abundante, barata e preparada para o labor nas fábricas. Quanto à política, o propósito da CLT era (entre outros) afastar quaisquer riscos ao uso desta força de trabalho, especialmente aqueles que pudessem advir da organização/atuação dos trabalhadores segundo os preceitos do anarquismo, do socialismo ou do comunismo, em voga no início do século XX. Por conta disto, a CLT assumiu o perfil corporativo do Estado de onde emanava, no sentido de ser uma consolidação de normas que não admitiam qualquer organização/atuação operária que pudesse conflitar com os objetivos da acumulação capitalista e manufatureira. A tentativa da CLT de regular as relações laborais, de modo amplo, exaustivo, detalhado e unilateral (por parte do Estado) fez parte deste cenário, no qual se ofertavam (ao menos formalmente) vários direitos e garantias aos trabalhadores, com a condição de que estes se abstivessem do conflito, enquanto mecanismo de definição de sua posição na sociedade que começava a se desenhar no Brasil. A este respeito, ver Biavaschi (2007); Carvalho (1995); Gomes (1979; 1988); French (2001); Paoli (1985); Rodrigues (1979); Santos (1979); Simão (1966); Vianna (1976).

assalariadas – que se desenvolvem com a subordinação do trabalhador a uma organização, segundo um regime definido 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.⁵

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, de modo quase que unilateral, os mais variados aspectos das relações de trabalho, de maneira ampla, exaustiva e bastante detalhada.

Aliás, este é um dos traços mais lembrados pela literatura crítica. Afinal, a CLT deixou espaço restrito para a elaboração de regras autônomas – que, em sua confecção, contassem com a participação dos atores diretamente envolvidos nas relações de trabalho: os sindicatos e as empresas.⁶

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. Pelo contrário, ao longo da história, ela procurou restringir ao máximo tal liberdade, o que é outro dos traços lembrados pela literatura ao criticar as normas celetistas.⁷

Enfim, inúmeras críticas cercam a história da CLT no Brasil, vindas de atores diversos, focando em aspectos diferenciados e com matizes bastante distintos.

5. Enquanto instituto jurídico (criador de direitos e garantias, tanto de trabalhadores como de empresários), a CLT também se fez acompanhar de instituições sociopolíticas, como os sindicatos e os órgãos da inspeção e da justiça laboral. Assim como a CLT, estas instituições podem ser compreendidas no mesmo contexto que sucedeu à chamada Revolução de 1930: a transição de uma economia antes calcada na exportação agropecuária e agora, cada vez mais, baseada no consumo interno da industrialização; a transição de uma sociedade antes rural e agora, cada vez mais, urbanizada; bem como a transição de uma política antes caracterizada pelo individual-liberalismo (ao menos do ponto de vista formal) e agora, cada vez mais, pelo coletivo-corporativismo estatal.

6. Ver Cardoso (2010); Martins (1989); Noronha (1998); Oliveira (1987).

7. Ver Gomes (1988); Martins (1989); Paoli (1985); Simão (1966); Vianna (1976).

Neste texto, a ideia é analisar especificamente uma delas – a que afirma que ela está enraizada em um contexto pretérito, bem como afastada de um contexto futuro.⁸

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 papel importante a desempenhar 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 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 capítulo traz algumas evidências parciais, a fim de demonstrar que o descompasso enfrentado pode ser mais aparente que real. Isto porque a CLT que está a atuar no início do século XXI não é a mesma surgida no começo do século XX.

Aqui, não é possível realizar um levantamento extenso e completo das iniciativas de modificações que afetaram a CLT desde o começo dos anos 1940. Elas foram muitas – e, mais que isto, 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, originadas de iniciativas estatais (como a edição de novas leis, decretos etc.) e, também, oriundas de mobilizações de atores laborais (como os sindicatos de trabalhadores – que, em sua prática de lutas, simplesmente invalidaram diversas leis, decretos etc.).⁹

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 que reafirmou alguns princípios da de 1934.¹⁰ No que concerne às

8. Ver Pastore (2012; 2013a e 2013b).

9. A ideia de analisar as mudanças normativas por meio de “ondas” é inspirada em autores como Marshall (1967) e Cappelletti e Garth (1996).

10. Fim do período do Estado Novo em 1945, o Brasil experimentou uma significativa renovação, em vários âmbitos da sua esfera pública. Especificamente na esfera social, as organizações de trabalhadores se mobilizaram pela atenuação dos aspectos mais restritivos da CLT, especialmente daqueles que restringiam a organização e a atuação sindical (por meio de greves, por exemplo). Na esfera política, por sua vez, as organizações partidárias tentaram recuperar propostas de democratização que haviam surgido ainda nos anos 1930 (e que resultaram, por exemplo, em institutos jurídico-políticos da Constituição de 1934). A este respeito, ver Biavaschi (2007); Martins (1989); Paoli (1985).

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 disto a inscrição do direito de greve no corpo da própria Constituição. Apesar desta 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 militar.¹¹ 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 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 as trabalhadoras domésticas 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 das domésticas, bem como Lei nº 4.504/1964 e Lei nº 5.889/1973, no caso dos rurais).¹²

Uma *terceira onda* de mudanças ocorreu no período de redemocratização política, ao fim do regime militar, em 1985.¹³ E a promulgação da Constituição

11. Ver Martins (1989); Rodrigues (1974).

12. 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).

13. Encerrado o período do Regime Militar em 1985, o Brasil voltou a presenciar, novamente, uma expressiva renovação em diversos âmbitos de sua esfera pública. Na esfera social, as organizações de trabalhadores deram continuidade a um movimento iniciado antes, de mobilizações pela eliminação dos aspectos mais restritivos da CLT (aqueles incidentes sobre as greves e as negociações coletivas, por exemplo). Por sua vez, na esfera política, algumas organizações partidárias procuraram resgatar propostas de democratização já vistas antes, bem como inovar em direção a propostas inéditas – de ampliação da participação da sociedade no Estado (que ganharam perfil jurídico-político com a Constituição promulgada em 1988). A este respeito, ver Abramo (1986); Chauí e Franco (1978); Covre (1987); Gohn (1995); Maroni (1982); Sader (1988); Telles (1985).

de 1988 representou um marco nesse sentido.¹⁴ 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 a ampliação da licença maternidade; *ii*) a remuneração de férias com acréscimo; *iii*) a remuneração acrescida de adicionais, como o de penosidade, e a ampliação do adicional de horas extraordinárias; *iv*) o aviso prévio à demissão, proporcional e com número mínimo de dias, bem como a 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 rurais, assim como permanentes e avulsos (apenas as trabalhadoras domésticas 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 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 este 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 país.¹⁵ Na esfera das relações individuais de trabalho, destacam-se as seguintes: *i*) a norma ampliadora das possibilidades de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601/1998); *ii*) a que previu a compensação anual de jornadas (*idem*); *iii*) a instituidora da jornada parcial de trabalho – Medida Provisória (MP) 2.164-41/2001; *iv*) a que permitiu o trabalho aos domingos (Lei nº 10.101/2000);

14. 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 anos 1970. Por meio de tais mobilizações, estes 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 disto esteve na chamada “Lei de Greve” militar (Lei nº 4.330/1964), essencialmente invalidada desde as greves de trabalhadores iniciadas em 1978.

15. Ver Cardoso (1999; 2003 e 2010); Galvão (2007); Krein (2007); Oliveira (1998).

v) a facilitadora da terceirização por meio de cooperativas (Lei nº 8.949/1994); vi) a que implementou a participação nos lucros e resultados, prevista desde a Constituição de 1946 e reiterada pela de 1988 (Lei nº 10.101/2000). 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, que se traduziram em reformas da atuação da justiça, podem ser analisadas de forma ambivalente, pois nem sempre resultaram em minimização de direitos dos trabalhadores – 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, talvez como aquelas referentes ao salário dos trabalhadores. Ainda que o assunto seja polêmico, um exemplo talvez seja 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, sendo que tais mudanças não apontaram sempre na mesma direção. Algumas maximizaram o alcance dos direitos e garantias dos trabalhadores; ao passo que outras claramente minimizaram.¹⁶ No que tange a estas, 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); e 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 – Projeto de Lei (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 (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 (EC) que promoveu a modernização da justiça laboral (EC nº 45/2004). Entre outros aspectos, esta emenda

16. Ver Baltar *et al.* (2010); Krein, Santos e Nunes (2011).

ampliou a competência desta 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 anos 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 XXI não é a mesma originada no início do século XX. 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 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.

2.3 O projeto de Lei do Acordo Coletivo Especial de Trabalho (ACE)

O projeto de Lei nº 4.193/2012, conhecido como projeto do Acordo Coletivo Especial (ACE), propõe uma nova redação para o artigo 611 da CLT, que, já em seu *caput*, asseguraria “o pleno reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos de trabalho”. Além disso, de acordo com a nova redação proposta para o referido artigo, “as normas de natureza trabalhista, ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo, prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem as normas de ordem constitucional e as normas de higiene, saúde e segurança do trabalho” (Brasil, 2012b). O PL nº 4.193/2012 está tramitando na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara Federal. Já houve um parecer favorável do relator, mas, em outubro de 2013, a sua votação na referida comissão foi adiada, a fim de que se fizesse uma audiência pública, que aconteceu em dezembro do referido ano.

O PL nº 4.193/2012 nasceu como um anteprojeto enviado à Casa Civil, em setembro de 2011, pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SIMABC), um dos principais sindicatos que compõem a Central Única dos Trabalhadores (CUT), além dos sindicatos de Taubaté, Sorocaba e Salto, também vinculados a esta central.¹⁷

17. A explanação a seguir aproveita a o conteúdo de SIMABC (2011) “Acordo Coletivo Especial”, produzida pelo SIMABC, e que pode ser encontrada no sítio do sindicato: < <http://www.smabc.org.br/ace/> >.

O referido anteprojeto é mais detalhado do que o PL que está na Câmara, em pelo menos dois sentidos. Em primeiro lugar, ele deixa claro que o “Acordo Coletivo de Trabalho com Propósito Específico” é o instrumento normativo por meio do qual o sindicato e uma empresa do correspondente setor econômico estipulam condições específicas de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa e às suas respectivas relações de trabalho. Em segundo lugar, o referido anteprojeto determina que tanto os sindicatos quanto as empresas, para celebrar o ACE, devem cumprir várias exigências. Para o sindicato, destaca-se a exigência de contar com um índice mínimo de sindicalização de 50% mais um do total dos trabalhadores da empresa e aprovar o acordo em escrutínio secreto – assegurada a participação de no mínimo 50% dos trabalhadores abrangidos –, por uma porcentagem de 60% ou mais dos votos apurados. Já a empresa, entre outras coisas, precisa reconhecer o Comitê Sindical de Empresa como órgão de representação do sindicato profissional no local de trabalho.

O SIMABC, na cartilha em que defende seu anteprojeto, afirma que “perde força aquela análise simplista que vê todo empresário como criminoso e todo trabalhador como uma pessoa desprotegida ou incapacitada, que só o Estado pode salvar impondo regras burocráticas e vigiando cada detalhe de qualquer negociação”.¹⁸ Além disso, eles opinam que, apesar do papel altamente meritório da Justiça do Trabalho, o fato de a CLT conter dispositivos que podem ser invocados por uma autoridade discordante ajuda a gerar insegurança jurídica e criar mais disputas litigiosas, criando um cenário onde “os trabalhadores e empresários interessados no avanço democratizante são punidos”, premiando-se, assim, “o conservadorismo e a inércia”.

Outro ponto de destaque no anteprojeto é o da criação de comitê sindical por empresa. Com base na experiência do SIMABC, as centrais defensoras deste projeto – CUT e Força Sindical – argumentam que aumentaria a possibilidade de atuação sindical nos locais de trabalho, tendo em vista que os comitês se darão por empresa.

A organização por local de trabalho é uma das pautas da CUT desde sua fundação nos anos 1980, forma amplamente defendida especialmente na oposição sindical metalúrgica de São Paulo e nos demais agrupamentos de oposição do período. Entretanto, os setores que compunham a central no período de sua formação e que romperam com a CUT afirmam que este projeto em nada se assemelha à perspectiva originalmente defendida na central e cujo principal elemento diferenciador é o da autonomia sindical. Segundo esta visão, o projeto original era de que a organização por local de trabalho fosse exatamente uma perspectiva de atuação sindical que não teria nenhuma vinculação ou

18. Ver SIMABC (2011) “Acordo Coletivo Especial”, p.30.

subordinação ao Estado ou aos empregadores e, desta forma, seria mais uma ferramenta de defesa da autonomia sindical.

Contudo, está clara a existência de uma grande diferença entre o anteprojeto apresentado pelo SIMABC e o PL nº 4.193/2012, já que este, praticamente, não impõe restrições para a realização e a validade do ACE. Este fato, em si, já gera preocupações em algumas centrais sindicais e mesmo em correntes do Partido dos Trabalhadores (PT), como, por exemplo, a corrente “O Trabalho”, que argumenta que não houve discussão do projeto na CUT e se preocupa com a possibilidade de as condicionantes que estavam no anteprojeto se perderem na elaboração do texto final.¹⁹

Entre os que se posicionam contra o ACE também há aqueles que apresentam argumentos mais gerais. Um deles é que o discurso da modernização e da liberdade entre as partes oculta a perspectiva de maior precarização do trabalho que o projeto possibilita. O projeto partiria de uma perspectiva contrária à vigente hoje nos princípios do direito trabalhista brasileiro, que tem como pressuposto o notório desequilíbrio de forças entre empregador e empregado, dado pela própria natureza desta relação que pressupõe subordinação do último.²⁰ Outro argumento contrário ao projeto coloca que o Estado atua não somente como mediador, mas regulador das relações de trabalho, e, nesta medida, apenas consegue conter os excessos que ocorrem por parte dos empregadores preventivamente na forma da lei e na reparação dos danos na esfera da justiça.²¹ Um projeto como o do ACE contribuiria para enfraquecer este papel do Estado.

Desde 2011, ocorrem manifestações dos setores contra e favoráveis ao ACE. As manifestações favoráveis acontecem principalmente nas mobilizações de atuação conjunta de diversas centrais, tendo maior relevância as que são protagonizadas pela CUT e pela Força Sindical. Destaque-se, contudo, que a CUT tem realizado não somente ações na rua e mobilização social na defesa do projeto. A cartilha de defesa divulgada pelos sindicatos que defendem o projeto inicia-se com a apresentação de um calendário de reuniões com sindicatos, parlamentares e magistratura em defesa do ACE.

A Central Sindical e Popular (CSP/Conlutas) e a Intersindical foram as principais organizações sindicais a se colocarem contrárias à medida desde a apresentação do projeto por parte da CUT. A CSP/Conlutas promoveu seminários nacionais, cartilhas, bem como convocou por duas vezes dias nacionais de lutas contra o ACE que culminaram em atos na Esplanada dos Ministérios em Brasília.

19. Ver <<http://otrabalho.org.br/acordo-coletivo-especial-ace-um-projeto-contra-os-direitos-dos-trabalhadores/>>.

20. Ver Amaral (2010); Branco (2007); Barros (2006).

21. Ver Barros (2006); Martins (2001); Nascimento (2001); Rodrigues (1995); Sarmento (2004).

A Intersindical, por sua vez, empreendeu uma série de ações contra o projeto, sendo a de maior destaque a realização de uma semana de manifestações em abril de 2013, em que foram realizadas paralisações de fábricas em ramos de atividade nos quais esta organização tem maior base social, com destaque para a atuação a partir do Sindicato dos Metalúrgicos de Campinas.

Em meio a toda essa polêmica, que passa não simplesmente pelo PL nº 4.193/2012, mas pela concepção e fundamentos do direito trabalhista no Brasil, há que se considerar que de fato houve alterações na composição das relações de trabalho no Brasil, bem como na perspectiva de atuação do Estado com o processo de democratização e da Constituição de 1988. Entretanto, é preciso que se ressalte que estas alterações não modificaram a correlação de forças na relação entre empregadores e empregados: ao contrário, com proliferação de relações informais de trabalho e com aprofundamento de processos de flexibilização da legislação trabalhista, os trabalhadores se encontram cada vez mais vulneráveis.²²

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e execução orçamentária do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

A edição anterior deste periódico mostrou que o resultado nominal do FAT²³ em 2011, em valores atualizados, voltou a ser positivo, chegando a um montante de cerca de R\$ 267 milhões, o que representou uma recuperação depois de resultados negativos em 2009 e 2010. Em 2012, os dados mostraram uma receita primária do fundo no valor real de R\$ 37,5 bilhões, com um resultado nominal superavitário de R\$ 780 milhões. Este *superavit* nominal ocorreu apesar de a receita primária²⁴ ter caído 1,9% em relação a de 2011, um resultado negativo incomum nos últimos dez anos e que reverte os resultados muito favoráveis observados em 2010 e 2011. Além disso, não houve alívio nos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, que cresceram, em termos reais, 10,1% e 12,8%, respectivamente. Na verdade, o grande responsável pelo resultado nominal positivo foi o item “outras receitas”, dentro do qual chamaram atenção o crescimento de 67% nos retornos das aplicações do FAT feitas no extramercado e, principalmente,

22. Ver Antunes (2011); Druck e Franco (2007).

23. O resultado nominal do FAT é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT – que incluem aquelas advindas da arrecadação do Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), as receitas financeiras e outras entradas de recursos – e o montante da soma das despesas correntes do fundo – que incluem os gastos obrigatórios com o seguro-desemprego e o abono salarial, mais aqueles com os programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

24. A receita primária é aquela advinda da arrecadação do PIS/PASEP que é repassada ao FAT após a dedução da Desvinculação de Recursos da União (DRU).

o aumento dos repasses do Tesouro Nacional de R\$ 93 milhões em 2011 para um montante superior a R\$ 3 bilhões em 2012. Nas explicações para as variações destes dois itens ficará claro que estes resultados não evidenciam uma situação financeira tranquila do FAT.

Quanto ao extramercado, deve-se lembrar, inicialmente, que ele consiste em investimentos do FAT feitos em títulos do Tesouro Nacional por meio do Banco do Brasil. Em 2012, tais investimentos obtiveram um retorno muito alto – uma rentabilidade líquida de 20,01%, contra um índice de inflação de 5,84% (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). Este grande aumento da remuneração em relação aos anos anteriores está diretamente relacionado à mudança da carteira, em 2012, que atendeu a uma resolução do Conselho Monetário Nacional de 2011. Tal resolução obrigou os fundos, como o FAT, a se desfazerem de aplicações em títulos vinculados à taxa Selic e migrar para papéis prefixados. Além disso, houve um alongamento dos prazos dos investimentos. Na ocasião, o governo queria aproveitar o cenário de juros menores para reduzir a indexação da economia. Isto favoreceu o rendimento das aplicações do FAT no extramercado em 2012, mas, em 2013, o perfil da carteira que antes trouxe tanto sucesso passou a prejudicar o rendimento do extramercado. Dados do Ministério do Trabalho mostram que, enquanto o Certificado de Depósito Interbancário (CDI), Selic e IPCA tiveram variação de 4,83%, 5% e 3,43%, respectivamente, no período, a remuneração do chamado extramercado foi negativa em 5,47%.

Para explicar o grande aumento desse retorno em 2012 em relação aos anos anteriores, é preciso lembrar também que as aplicações cresceram muito nos anos de 2010 e 2011. Ademais, deve-se mencionar que, a partir de fevereiro do ano passado, em cumprimento à resolução BACEN nº 4.034, de 30 de novembro de 2011, que determina a adequação da política de investimento dos fundos extramercado, ocorreu a mudança da política das aplicações do fundo, que, na prática, passou a ter sua carteira composta por títulos públicos de emissão do Tesouro Nacional com um perfil diferente, o que resultou no aumento da volatilidade da carteira e da expectativa de maior rentabilidade do fundo. Ao mesmo tempo, nos meses de novembro e dezembro de 2012, o movimento da curva de juros foi muito favorável para os retornos dos investimentos nos títulos do Tesouro Nacional.

No caso dos recursos do Tesouro Nacional, o FAT sempre pôde contar com eles como parte da programação financeira para cumprir as obrigações constitucionais (seguro-desemprego, abono salarial e transferência de 40% das suas receitas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), com o montante deles sendo previsto no momento da aprovação do orçamento da União. Historicamente, a necessidade de recursos do Tesouro para auxiliar o FAT

sempre foi muito pequena, com a sua participação nas receitas praticamente irrisória. Contudo, em 2010, o Tesouro precisou participar com 2,7% do total das receitas do fundo. Em 2012, esta participação precisou saltar de 0,18% no ano anterior para 9%. Este resultado expressa que os recursos do FAT, isoladamente, não foram suficientes para o cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Em 2013, a necessidade de recursos do Tesouro para o pagamento das despesas obrigatórias continua significativa, mas a previsão de recursos no orçamento – cerca de R\$ 5,3 bilhões – deve ser menor que o necessário. Projeções da Coordenação Geral do FAT (CGFAT) apontam para uma expectativa de ingresso de receita total do FAT 8,01% menor que a realizada em 2012, e uma estimativa de aumento de 9,91% nas obrigações. Com isto, ao final do exercício de 2013, está previsto um resultado nominal negativo de R\$ 7,2 bilhões. O FAT já pediu recursos adicionais ao Tesouro, mas a Secretaria respondeu que o FAT deveria usar recursos do seu patrimônio para cobrir os pagamentos, opção prevista em lei. Neste caso, existe a questão de qual parte do patrimônio usar. Os depósitos especiais já estão recebendo menos aplicações por causa da queda dos excedentes disponíveis para isso, mas eles podem ser recolhidos em caso de necessidade. Além disso, a Lei nº 8.019, de 1990, prevê que se deve recorrer aos recursos que estão no BNDES a título do FAT Constitucional (os 40% da receita transferidos ao banco para investimento em programas de desenvolvimento econômico) em caso de insuficiência de recursos para pagamento do seguro e do abono, seguindo um cronograma determinado.

Esta previsão de piora na situação financeira do fundo passou a exigir uma resposta urgente após o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 4.380/2013 – TCU-1ª Câmara, ter determinado que o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) apresentasse medidas efetivas para a reversão da situação de desequilíbrio financeiro do fundo. Na reunião do CODEFAT realizada em 18 de dezembro de 2013, discutiu-se uma proposta de resolução que conteria medidas para viabilizar o equilíbrio financeiro do FAT. Com isto, no CODEFAT, voltaram a ser trazidas à baila várias ideias para reverter o desequilíbrio financeiro do fundo. A primeira alternativa lembrada seria acabar com a Desvinculação de Recursos da União (DRU): os números mostrados, por exemplo, em Ipea (2012), mostram que o resultado financeiro do FAT teria sido positivo no período 2002-2010 se isto tivesse ocorrido. Paralelamente, a DRU já está sendo devolvida em vários outros órgãos do governo como, por exemplo, no Ministério da Educação. Contudo, esta alternativa não toca na situação estrutural que registra um crescimento das despesas obrigatórias superior ao crescimento das receitas. A segunda alternativa, que também é bastante lembrada, seria finalmente regulamentar o dispositivo constitucional que cria o adicional de rotatividade – tributo a ser pago pelas empresas onde a rotatividade do trabalho seja muito alta. Esta medida toca

em um problema essencial do mercado de trabalho brasileiro – a alta rotatividade da força de trabalho – e, por isto, pode ajudar a resolver a questão básica de descompasso entre as despesas obrigatórias e as receitas. Mas é certo que ela cria mais um tributo e, por isso, deve enfrentar enormes resistências. Atualmente, ainda no âmbito da questão de obtenção de recursos, surgiu o problema do impacto negativo que as desonerações do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) feitas em vários itens vêm tendo sobre o financiamento do FAT. Além disso, ainda existe o potencial conflito quanto à definição da parte do patrimônio do fundo que está nas instituições financeiras oficiais federais a que se deve recorrer primeiro para fazer frente às obrigações constitucionais: na reunião de 18 de dezembro de 2013, por exemplo, que buscou elaborar propostas para conter o desequilíbrio financeiro do FAT, o conselheiro do BNDES expressou claramente que os recursos dos depósitos especiais devem retornar ao FAT antes daqueles que estão destinados ao FAT Constitucional.²⁵ De qualquer forma, a discussão de como reverter a tendência de piora da situação financeira do fundo ganhará um forte impulso diante da exigência feita pelo TCU.

Feita a análise da situação do FAT, passa-se agora à execução orçamentária de programas e ações selecionados dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, cuja síntese consta da tabela 2. Em 2012, um novo Plano Plurianual de Atividades (PPA 2012-2015) entrou em vigor e houve várias mudanças na configuração dos programas dentro do orçamento, entre as quais chamam mais atenção as seguintes: *i*) a qualificação profissional, a ação de intermediação de mão de obra e a ação de fiscalização de segurança e saúde no trabalho deixaram de aparecer com *status* de programa, passando a ser representadas por ações dentro do novo grande programa “Trabalho, Emprego e Renda” (o programa de intermediação passou a estar na ação “Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine”); *ii*) o antigo programa “Erradicação do Trabalho Escravo” foi desmembrado, com a ação de pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado indo para o “Trabalho, Emprego e Renda” e as ações de fiscalização e assistência passando a formar o novo programa “Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”; e *iii*) o programa “Rede de Proteção ao Trabalho” que, entre outras coisas, agregava ações de fiscalização do cumprimento de direitos trabalhistas, não existe mais – algumas de suas ações foram agregadas ao “Trabalho, Emprego e Renda”, mas deve-se destacar também o *status* de programa dado à ação de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

25. Para mais informações, ver ata da 122ª Reunião do CODEFAT.

Apesar das mudanças no PPA, alguns programas/ações não se alteraram, permitindo uma comparação temporal. No caso das ações de pagamento de benefícios do seguro-desemprego, continua a haver um crescimento, incluindo a ação de pagamento para o pescador artesanal, que havia ficado estagnada em 2011. Por outro lado, as ações ligadas ao ProJovem estão tendo uma diminuição. No caso das ações de qualificação profissional, a perda de espaço continua – o que voltará a ser tratado posteriormente neste capítulo.

TABELA 2

Volume e nível de execução orçamentária do MTE em 2012, segundo programas e ações selecionados do PPA (2012-2015)¹
(Em R\$)

Programas e ações selecionados - PPA 2012-2015	2012	
	Liquidado	Nível de execução (%)
Ministério do Trabalho e Emprego	61.436.806.088	90,76
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	20.510.192	50,43
Formação de formadores(as), educadores(as) e gestores públicos para atuação em economia solidária	3.900.000	92,86
Fomento e assessoramento técnico a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária	4.362.500	39,05
Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários	1.980.000	99,00
Fomento a incubadoras de empreendimentos econômicos solidários	3.326.409	83,16
Fomento às finanças solidárias	2.120.234	50,48
Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário	3.217.500	94,15
Autonomia e emancipação da juventude	217.920.748	78,13
Concessão de auxílio-financeiro	30.926.945	49,15
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem urbano e campo	186.737.165	87,65
Inserção de aprendizes no mercado de trabalho	256.638	85,55
Promoção dos direitos de crianças e adolescentes	1.355.497	45,18
Fiscalização para erradicação do trabalho infantil	1.355.497	45,18
Promoção dos direitos de pessoas com deficiência	157.375	78,69
Inserção de pessoa com deficiência no mercado de trabalho	157.375	78,69
Promoção e defesa dos direitos humanos	3.657.413	65,88
Fiscalização para erradicação do trabalho escravo	3.615.340	67,55
Assistência emergencial a trabalhadores vítimas de trabalho escravo	42.073	21,04
Trabalho, emprego e renda	40.303.230.748	98,85
Pagamento do benefício abono salarial	12.336.499.477	97,62
Pagamento do seguro-desemprego	25.690.289.951	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	1.892.543.744	100,00

(Continua)

(Continuação)

Programas e ações selecionados - PPA 2012-2015	2012	
	Liquidado	Nível de execução (%)
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	27.196.322	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	3.724.536	77,46
Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do programa do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)	140.984.833	92,41
Qualificação social e profissional de trabalhadores beneficiários do cadastro único para programas sociais (Brasil Sem Miséria)	-	-
Inspeção em segurança e saúde no trabalho	3.084.999	96,41
Qualificação social e profissional de trabalhadores em base setorial (PlanSeQ)	4.540.000	4,85
Qualificação social e profissional de trabalhadores em base territorial (PlanTeQ)	53.876.825	93,86

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados.

Notas: ¹ A tabela 2 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do Ministério do Trabalho e Emprego, já que inclui apenas alguns dos programas mais importantes do ministério e, dentro deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Em 2012, foram gastos cerca de R\$ 27,6 bilhões com o pagamento dos benefícios do Programa do Seguro-Desemprego em todas as suas modalidades, um montante cerca de 10% superior em termos reais ao resultado de 2011. Já o número de segurados atendidos pelo programa em todas as suas modalidades passou de cerca de 8,2 milhões em 2011 para 8,5 milhões em 2012. Este aumento, contudo, não foi motivado pela principal modalidade do programa, o seguro-desemprego formal, uma vez que o seu número de segurados em 2012 manteve-se praticamente estável em cerca de 7,7 milhões (queda de 0,52% em relação a 2011). Esta relativa estabilidade interrompe uma série de aumentos seguidos e significativos que vinham ocorrendo desde 2004.

Diversos fatores podem influenciar o número de segurados da modalidade formal. A questão da rotatividade continua fundamental para se entender os gastos com o seguro, mas a sua influência não aumentou em 2012. Isto porque não só o número de demitidos sem justa causa (que podem ter direito ao seguro) cresceu significativamente menos em 2012 (1,3% contra 7,6% em 2011), como também o número de demitidos a pedido (que não têm direito ao seguro) continuou crescendo mais rápido do que o primeiro grupo. Além disso, o crescimento do número de trabalhadores formais, embora ainda positivo, teve uma queda no seu ritmo. Portanto, o fator mais importante do crescimento dos gastos com o seguro-desemprego em 2012 foi o aumento real do salário mínimo, que chegou a 8%. Já a elevação do número de segurados, também mencionada no parágrafo anterior, foi causada basicamente pela grande elevação do número de segurados da modalidade pescador artesanal, tema que será tratado mais adiante.

Em agosto de 2013, o CODEFAT aprovou, como faz todo ano, o reajuste da parcela do seguro-desemprego. Contudo, não só esta aprovação veio com atraso como marcou uma mudança importante na regra de reajuste das faixas de benefícios maiores que o salário mínimo. Pelo menos desde 1998, o CODEFAT vinha utilizando a variação nominal do salário mínimo como indexador. A Resolução nº 685, que havia determinado as faixas para o ano de 2012, ainda utilizou a variação nominal do salário mínimo como indexador (tabela 3).

TABELA 3
Cálculo do benefício do seguro-desemprego – janeiro a dezembro de 2012 (Resolução nº 685 do CODEFAT)

Faixas de salário médio	Valor da parcela
Até R\$ 1.090,43	Multiplica-se salário médio por 0,8 (80%)
De R\$ 1.090,44 até R\$ 1.817,56	O que exceder a R\$ 1.090,43, multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se R\$ 872,35)
Acima de R\$ 1.817,56	O valor da parcela será de R\$ 1.235,91, invariavelmente

Fonte: Brasil (2011).

Elaboração dos autores.

Obs.: o valor do benefício não pode ser inferior ao salário mínimo (R\$ 622,00 em 2012).

Porém, no início de 2013, o Ministério do Trabalho e Emprego, com base na competência que o CODEFAT possui para definir indexadores, propôs reajustar as três faixas salariais necessárias ao cálculo do benefício, e os seus respectivos valores de benefício, pelo INPC. A variação do INPC de janeiro a dezembro de 2012 foi de 6,2%, enquanto a variação do salário mínimo foi de 9,0%. Naturalmente, o valor mínimo do benefício continua a ser o salário mínimo. Ocorre que a Resolução do CODEFAT nº 707, que fez a referida mudança, foi aprovada *ad referendum*, atitude rejeitada pela bancada dos trabalhadores do Conselho. O ministro do Trabalho e Emprego, na 119ª Reunião Ordinária do CODEFAT,²⁶ em 22 de maio de 2013, disse apoiar a reavaliação deste assunto, e nesta mesma reunião um pedido de vista da Resolução nº 707 foi aprovado. Assim, na 120ª Reunião Ordinária do CODEFAT, no dia 15 de agosto de 2013, discutiu-se o retorno do uso da variação nominal do salário mínimo como indexador, mas esta proposta foi derrotada pelos votos das bancadas empresarial e do governo, sendo que este buscou apoiar a atual política governamental de corte de gastos. Um estudo feito pelo Ministério do Trabalho e Emprego mostra que o governo deve economizar, ao longo de 2013, cerca de R\$ 595 milhões.

Essa mudança no ritmo de reajuste dos benefícios é mais um passo, em um processo iniciado com a obrigatoriedade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) para aqueles que recebem o seguro

26. Para mais informações, ver ata da 119ª Reunião Ordinária do CODEFAT.

recorrentemente, para controlar o crescimento dos gastos do seguro-desemprego, tanto com objetivos fiscais quanto com o eventual propósito de gerar sobras de recursos para investimentos em outros programas. Aliás, o Decreto nº 8.118, de 10 de outubro de 2013, determinou que os trabalhadores que pedirem o seguro duas vezes em dez anos serão obrigados a comprovar matrícula em um curso de qualificação profissional para poderem receber o benefício. É uma norma mais estrita do que a anterior (Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012), que fazia a mesma determinação apenas para quem requeresse o seguro três vezes no mesmo período. Evidentemente, neste caso, existe também o objetivo de inibição das fraudes, mas, diante do questionamento do TCU feito ao CODEFAT, citado na subseção anterior, o objetivo fiscal se torna mais importante.

Diante disso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nº 5.060, contra dispositivos das leis que criaram e regulamentaram o PRONATEC e os novos critérios de recebimento do seguro-desemprego mencionados no parágrafo anterior. Segundo a confederação, permitir à União condicionar o recebimento do benefício à participação do empregado em curso de qualificação profissional viola a Constituição Federal, “que prevê como exigência única para o recebimento do benefício o desemprego involuntário”.

A confederação também alega a inconstitucionalidade da exigência de que o trabalhador que solicite o seguro pela segunda vez em um período de dez anos comprove matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional. Esta condicionante, além de inconstitucional, seria “impossível de ser cumprida no território nacional” porque a União teria instalado cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional “em uma ou outra capital do Brasil”. Por fim, a confederação considerou grave o fato de o texto legal sancionado ter tido a finalidade de aprovar o PRONATEC, que não tem relação com o benefício do seguro-desemprego instituído pelo artigo 7º, inciso II, da Constituição Federal.

O número de segurados na modalidade “pescador artesanal”, como ressaltado em edições anteriores, tem aumentado muito desde a instituição da atual legislação que rege o seguro defeso (Lei nº 10.779, de 2003). O resultado de 2011 havia mostrado uma menor taxa de crescimento em relação aos anos anteriores, mas, em 2012, o número de segurados aumentou 45%, chegando a cerca de 855 mil pescadores. Em parte, este aumento se deveu ao pagamento de benefícios por ordem judicial, principalmente na região Norte. Contudo, apesar da implementação do novo formulário de requerimento do seguro defeso, o combate às fraudes continua sendo um desafio, ainda que várias ações locais de enfrentamento do problema venham sendo efetuadas em estados como o Pará e Minas Gerais.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, o gasto do FAT com o pagamento do benefício em 2012 foi de R\$ 12,3 bilhões, o que representou um aumento real de 12,8% em relação a 2011. No exercício de 2012, receberam abono salarial 19.794.040 trabalhadores, representando crescimento de 3,65% em relação ao exercício anterior, com percentual de cobertura de 95,67% (número de beneficiários dividido pelo número de identificados na Relação Anual de Informações Sociais – Rais), maior que os 93,82% do exercício de 2011. O aumento dos benefícios pagos do abono em 2012 também continua a acompanhar o contínuo crescimento do universo de trabalhadores formais que ganham até dois salários mínimos, que já ultrapassou 60% de acordo com a Rais de 2011.

3.3 Programas que ofertam serviços

3.3.1 Intermediação de mão de obra

Os recursos à disposição para o Programa de Intermediação de Mão de obra advindos do FAT aumentaram em termos reais pelo segundo ano consecutivo – 39,9% em 2012 –, chegando a cerca de R\$ 141 milhões, superando em 12 pontos percentuais a taxa de 2011. É o maior volume de recursos já investidos no programa nos últimos nove anos, mas tal volume ainda está distante do observado nos melhores anos. Contudo, dada a dificuldade de implementação do programa pelos órgãos conveniados, a maior parte destes recursos – R\$ 109 milhões – foi para o item “Restos a pagar”.

O portal *Mais Emprego*, criado com a finalidade de aprimorar o Programa de Intermediação de Mão de obra e, ao mesmo tempo, facilitar a integração dos programas componentes do sistema público de emprego, chegou em 2012 a todas as Unidades da Federação. Além disso, ele passou por melhorias em sua operacionalização.

A tabela 4 mostra os resultados agregados para o Sine em nível nacional. Cabe destacar que estes dados são preliminares, uma vez que o processo de migração de informações para o portal *Mais Emprego* continuava em andamento (o Ministério do Trabalho e Emprego estima que os resultados possam estar subestimados em 20%). Em linhas gerais, porém, mantêm-se os principais aspectos já mencionados em edições anteriores deste periódico, tais como o fato do Sine ter um peso pequeno e desigual nas colocações, com variações substanciais ao longo do território nacional, e o fato de ele atender predominantemente os trabalhadores com menor possibilidade de conseguir emprego.

TABELA 4
Sine – Resultados agregados e indicadores no Brasil (2012)

Inscritos	6.457.263	Taxa de efetividade ¹	11,23%
Vagas	3.060.512	Taxa de aproveitamento das vagas ²	23,70%
Colocados	725.368	Taxa de admissão ³	3,55%

Fonte: MTE (2013) “Fundo de Amparo ao Trabalhador – Relatório de Gestão 2012”, p. 52.
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.

² Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.

³ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores admitidos segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Em 2013, foram trazidos a público os resultados de um estudo dos custos associados aos serviços prestados pelo Sine, elaborado pela parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Universidade de Brasília (UnB).²⁷ Tal estudo nasceu da necessidade de se estabelecerem diretrizes para a revisão dos critérios de distribuição dos recursos entre as entidades parceiras do MTE, para seleção de propostas de convênio e pactuação de metas, além da normatização do modelo operacional do Sine. Esta necessidade, por sua vez, foi definida pelos acordos de nº 1.687/2009-TCU-Plenário (item 9.2) e nº 2.773/2011-TCU-Plenário (item 9.1.1), que determinaram e recomendaram a implementação de diversas melhorias nas atividades de gestão dos convênios executadas pelo MTE, além de medidas para aprimorar os critérios normativos para transferência de recursos.

Na elaboração do estudo, foi aplicada uma metodologia proposta em 2012 denominada *Time-Driven Activity Based Costing* (TDABC) para calcular o “custo-parâmetro”. O objetivo foi identificar e mensurar os determinantes dos custos dos postos do Sine a partir das atividades que concorrem para sua execução, visando buscar soluções mais racionais de custo-efetividade para a operação dos postos. Um resultado que reforça a ideia da grande desigualdade entre os postos de atendimento é o fato de a quantidade média de atendimentos – nas várias atividades que o Sine exerce – apresentar um coeficiente de variação acima de 100% entre os postos, com as medianas distantes da média, evidenciando ainda mais a assimetria existente.

Também foi feito um estudo sobre a eficiência dos postos do Sine mediante a aplicação da Análise Envolvória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), que se refere à utilização adequada dos recursos disponíveis para produzir bens ou realizar serviços. Em outras palavras, avalia-se a eficiência técnica dos postos do Sine comparando-se o que foi produzido com determinados recursos com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos. O máximo que poderia

27. Para mais detalhes, ver Silva, *et al.* (2013).

ter sido produzido deriva da observação das unidades mais produtivas, sendo, portanto, um conceito operacional e não teórico. Na prática, a partir do custo-parâmetro e da quantidade de funcionários do posto, foi verificada a eficiência concernente à quantidade média mensal de inscrições realizadas no posto.

Assim, primeiro se fez uma comparação dos postos que integram cada convênio. Depois foram comparados os postos mais eficientes por tipo de convênio e, finalmente, os mais eficientes em todos os tipos de convênio. Nesta última análise, concluiu-se que os postos mais eficientes dentro dos convênios estaduais foram o posto SINEBahia Iguatemi (Salvador-BA), UAI BH Centro (Belo Horizonte-MG), Sine Aracajú Matriz (Aracajú-SE), Cajamar (Cajamar-SP) e Poupatempo Itaquera (São Paulo-SP). Entre os convênios municipais, os mais eficientes foram o Itaquera (São Paulo-SP) e o Tatuapé (São Paulo-SP). Por fim, no âmbito dos convênios com entidades privadas, os postos mais eficientes foram o CEAT/RJ Unidade Santa Cruz (Rio de Janeiro-RJ), CST/Liberdade (São Paulo-SP) e o SOAC (Rio de Janeiro-RJ). Chama atenção o fato destes postos serem bem diferentes entre si, como mostra a grande dispersão observada entre as estatísticas descritivas da quantidade de funcionários, do custo-parâmetro e da média de inscrições.

A principal conclusão que o relatório defende é a de que é possível

estabelecer diretrizes globais, orientar e normatizar processos e procedimentos, de forma transparente e com possibilidades de acompanhamento e prestação de contas. Cabe ao MTE o desafio de incorporar e coordenar seus parceiros na execução segundo os critérios estabelecidos, a partir de um modelo técnico e científico de abrangência nacional (Brasil, 2013b, p. 32).

Nesse sentido, o CODEFAT aprovou a Resolução nº 721, de 30 de outubro de 2013, modificando os critérios de transferência de recursos para os Sines, de modo a implementar de fato a metodologia construída em conjunto pelo MTE e pela UnB. Os parâmetros para o cálculo dos custos foram construídos a partir de dados relativos à operacionalização de 1.281 postos de atendimento da rede. Contudo, parte significativa dos dados foi obtida por consulta direta aos responsáveis pelos convênios, aos quais foi solicitado o preenchimento de uma planilha, onde deviam constar informações sobre aquelas atividades. É com essa base de dados que se pôde contar para a implementação da nova metodologia ainda em 2013. Para os anos seguintes, a obtenção de parâmetros de custo mais precisos dependerá da continuidade das ações de melhoria no desenvolvimento do Sistema MTE Mais Emprego e, naturalmente, do registro correto das informações neste sistema.

3.3.2 Qualificação e aprendizagem profissional

Como mencionado na edição anterior, houve um reordenamento das competências relativas à educação profissional e tecnológica a partir da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). A liderança da implementação do programa coube ao Ministério da Educação, que é a entidade que está encarregada de operar os recursos para pagamento de bolsas e descentralizá-los para redes estaduais e municipais de educação técnica/tecnológica, além de habilitar as instituições que desenvolverão atividades de formação e qualificação profissional com recursos federais e de manter o sistema de informações (SISTEC). A referida lei também previa a instituição de um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, o qual já foi regulamentado pelo Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012. Tal decreto estabeleceu que o conselho tem por finalidade promover a articulação e a avaliação de programas de formação e qualificação profissional da administração pública federal, com destaque para o PRONATEC, mas também abrangendo outros programas e ações de formação e qualificação profissional executados por ela. O colegiado será vinculado ao Ministério da Educação e será composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: *i*) Ministério da Educação; *ii*) Ministério da Fazenda; *iii*) Ministério do Trabalho e Emprego; *iv*) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; *v*) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e *vi*) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Assim, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) continuou a ser executado em paralelo com o PRONATEC. Na edição anterior deste periódico, foi mencionado que a resolução do CODEFAT nº 696, de 30 de junho de 2012 (modificada pela resolução do CODEFAT nº 700), havia determinado o novo termo de referência para o programa. A principal mudança havia sido a elevação de R\$ 4,62 (para convênios firmados em 2011) para R\$ 10 (para convênios firmados em 2012) do custo aluno-hora médio usado como referência para os repasses de recursos. Mas, depois disto, a Resolução nº 706, de 13 de dezembro de 2012, trouxe outras modificações, quais sejam: *i*) estabelecer que as ações formativas (cursos, aulas teóricas e práticas) não poderão ter carga horária inferior a oitenta horas; *ii*) permitir a dispensa do auxílio-transporte, mediante declaração assinada pelo aluno, no ato da inscrição, de que reside próximo ao curso e não necessita do mencionado benefício; *iii*) estabelecer que as conveniadas e/ou executoras deverão disponibilizar no sistema de gestão e informação disponibilizado pelo MTE, no mínimo até quinze dias úteis, antes da data fixada para o início das ações, a planilha detalhada de custos, contendo a composição de todos os custos unitários, e o cronograma de execução das ações; e *iv*) estabelecer que o cronograma de execução das ações poderá ser alterado somente em casos excepcionais, devidamente

justificados e aceitos pela entidade contratante, e formalmente comunicados ao Ministério do Trabalho e Emprego, devendo tal alteração constar no sistema de gestão e informação disponibilizado pelo MTE, até dez dias úteis antes da data de início da ação objeto da alteração. Na discussão, foi levantada a possível dificuldade de se cumprirem estes novos prazos. Por fim, também foram incluídos dispositivos novos, entre os quais se destacam: *i*) vedação da contratação de entidades privadas com fins lucrativos; e *ii*) determinação de que o aluno só pode ser considerado concluinte se atingir 75% de presença referente à carga horária total do curso de qualificação. Algumas destas alterações foram ao encontro de recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como levavam em consideração sugestões apresentadas pelo Grupo de Apoio Técnico ao CODEFAT (GTFAT) e pelo Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (FONSET).

Quanto à execução do PNQ, continua a valer a constatação de que o programa apresenta um alcance muito limitado. No exercício de 2012, foram qualificados apenas 6.755 trabalhadores no âmbito dos PlanSeQs,²⁸ o que se deveu, em parte, a problemas de execução do termo de cooperação com a Universidade Federal de Juiz de Fora para qualificação profissional de trabalhadores para atuarem nos eventos da Copa do Mundo de 2014.

É preciso lembrar que, antes da instituição do PRONATEC em 2011, os próprios setores econômicos, de trabalhadores ou empreendedores, apresentavam ao MTE suas demandas de qualificação, a serem realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de convênio. Porém, junto com a criação do PRONATEC, estabeleceu-se a obrigatoriedade de as entidades serem habilitadas pelo Ministério da Educação para receberem novos recursos do governo federal. Entretanto, considerando que o processo de habilitação encontra-se em fase de implementação, o MTE ficou impedido de firmar convênios com as entidades privadas prestadoras de serviços de qualificação e, conseqüentemente, de executar parte do orçamento. Por isto, no exercício de 2012, foi executado somente 4,85% do orçamento aprovado para os PlanSeQs.

Já no âmbito dos PlanTeQs,²⁹ em 2012, foram capacitados 27.255 trabalhadores, com a utilização de recursos de exercícios anteriores. No exercício foram executados 93,86% do orçamento aprovado, com empenho de R\$ 53,9 milhões,

28. Os PlanSeQs visam desenvolver ações de qualificação social, profissional e ocupacional para trabalhadores, no sentido de aprimorar sua produtividade e inserção cidadã no mercado de trabalho, com ênfase em setores econômicos em desenvolvimento, provendo a qualificação sob demanda efetiva do mercado, articulada com o desenvolvimento e a educação, com estratégias de elevação da escolaridade.

29. Os PlanTeQs contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional circunscritos a um território (unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego referentes ao território, às quais cabe articular e priorizar demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do plano, executado sob gestão do responsável legal pelo arranjo institucional do território.

4,2% superior ao executado em 2011. Neste exercício, as comissões de trabalho, emprego e renda aprovaram projetos com gastos previstos de R\$ 53,2 milhões, a serem executados em 2013, com os recursos empenhados em 2012, para qualificar 28.560 trabalhadores.

Como mencionado na última edição do Boletim de Políticas Sociais (BPS), o PRONATEC é parte integrante do Plano Brasil Sem Miséria, que nasceu em 2011 com a finalidade de combater a extrema pobreza no Brasil. Este plano possui três grandes eixos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O PRONATEC faz parte do último eixo. Por isto, ele se tornou o protagonista entre as ações do governo federal dirigidas à qualificação profissional e está tendo avanços na sua implementação, com o número de matrículas chegando a cerca de 226 mil em dezembro de 2012, e depois a mais de 505 mil em junho de 2013. A inserção do PNQ neste processo ainda não aconteceu, como demonstrado pela falta de execução orçamentária da ação Qualificação Profissional de Trabalhadores Beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (Brasil Sem Miséria), que ocorreu pela dificuldade de celebração de convênios com os municípios e uma interlocução insuficiente com o Ministério do Desenvolvimento Social.

3.4 Economia solidária

As ações do governo federal no campo da economia solidária foram recentemente integradas ao Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza Extrema, assumindo a tarefa de “promover a inclusão produtiva dos extremamente pobres que vivem em cidades”, especialmente em favor dos catadores de materiais recicláveis. A partir desta vinculação, aumentou-se a escala dos recursos e do volume de processos disponíveis à Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), a serem operacionalizados a partir de convênios celebrados com universidades e organizações não governamentais (ONGs) e, desde então, mais intensamente com estados e municípios. Neste sentido, a potencialização desta ação vinculou-se à celebração de parcerias com outros órgãos da administração direta e indireta federal, muitas das quais iniciadas ainda em 2004.

Uma novidade evidenciada no PPA 2012-2015 é que, pela primeira vez desde 2004, as ações de economia solidária coordenadas pela Senaes não se inseriram em um programa exclusivo, sendo, por sua vez, inseridas em um programa de maior amplitude – o programa temático “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária” –, simultaneamente vinculado ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como mostra o quadro 1. A iniciativa tem significado muito mais uma racionalização do processo de planejamento do governo federal do

que uma integração entre as ações destes órgãos em favor de um projeto comum. De qualquer maneira, é preciso assinalar que o novo PPA é metodologicamente diferente dos anteriores, tentando deixar mais claro o nexos entre planejamento e entrega de bens e serviços à sociedade segundo cada programa.

QUADRO 1

Objetivos e metas sob responsabilidade da Senaes no PPA (2012-2015)

Objetivos	Metas
No Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	
Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.	Aprovar o novo marco legal da economia solidária e do cooperativismo de trabalho. Criar e implantar o Sistema Nacional de Economia Solidária e fortalecer as instâncias de participação. Implementar a inserção de nove mil empreendimentos solidários no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Manter e atualizar informações de trinta mil organizações de economia solidária. Promover a integração das políticas de economia solidária em cem processos territoriais de desenvolvimento. Realizar campanhas educativas para divulgação da economia solidária e promoção do consumo responsável e solidário.
Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.	Certificar os produtos e serviços de cinco mil empreendimentos solidários no Sistema de Comércio Justo e Solidário. Criar e fortalecer duzentas redes de produção e comercialização. Incluir duzentas comunidades nas finanças solidárias. Promover a formação e capacitação social e profissional de cem mil trabalhadores para a economia solidária, com prioridade para mulheres e população negra. Promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto a 1.500 empreendimentos solidários.
No Programa Resíduos Sólidos	
Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	Fomento e fortalecimento de quinhentas cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem. Incrementar cem redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores. Viabilizar infraestrutura para 280 mil catadores.

Fonte: Brasil (2012c).

Possivelmente como resposta ao fortalecimento dessas ações mais específicas, de um lado, e ao fim de um programa exclusivo para a economia solidária, de outro, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) construiu um documento – *Plano Brasil Justo e Solidário* – que busca evidenciar o quanto a economia solidária está presente nos diferentes programas do PPA em vigor. Considerando referências explícitas a termos como “associações” e “cooperativas”, o CNES indicou a existência de doze programas em onze ministérios, totalizando um orçamento superior a R\$ 2 bilhões de reais dedicados à temática no governo federal, tal como constantes no quadro a seguir.

QUADRO 2

Agenda transversal do Plano Brasil Justo e Solidário – programas temáticos, ministérios responsáveis e dotação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) (2012-2015)

Programas temáticos	Ministérios responsáveis	Orçamento (R\$)
Agricultura familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário	29.412.561,00
Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23.816.751,00
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	Ministério da Integração Nacional Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério do Trabalho e Emprego	1.133.960.536,00
Gestão estratégica da geologia, da mineração e da transformação mineral	Ministério de Minas e Energia	4.760.357,00
Pesca e aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura	8.457.960,00
Resíduos sólidos	Ministério do Meio Ambiente	314.425.680,00
Segurança alimentar e nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	749.404.489,00
Agricultura irrigada	Ministério da Integração Nacional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-
Desenvolvimento produtivo	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-
Integração sul-americana	Ministério das Relações Exteriores	-
Micro e pequenas empresas	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-
Políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia	Secretaria de Políticas para as Mulheres	-
Trabalho, emprego e renda	Ministério do Trabalho e Emprego	-
Total		2.264.238.334,00

Fonte: Brasil (2012c).

Quanto à execução da política em si, destaca-se a preocupação da Senaes em induzir a formação de empreendimentos solidários de catadores de materiais recicláveis e suas redes a partir daqueles já existentes.³⁰ Entre as principais ações previstas nos convênios celebrados em 2012, pode-se citar a continuidade do Projeto CATAFORTE, em parceria com a Fundação Banco do Brasil, Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando ao fortalecimento de redes de cooperação e logística solidária, com o apoio previsto a 25 redes e 187 cooperativas e associações de catadores. Para a definição dos empreendimentos a serem apoiados, foram elencados como critérios:

- pelo menos 70% dos seus beneficiários devem ser catadores(as) em situação de extrema pobreza e suas famílias, que ainda realizam seu trabalho em lixões ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada; e

30. A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

- no máximo 30% de seus beneficiários devem ser catadores(as) e suas famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e de trabalho precário, bem como aqueles que já estão organizados em empreendimentos de economia solidária (EES) e redes de cooperação solidária (Silva e Schiochet, 2013, p. 74).

Ainda que não se possa fazer maiores avaliações sobre os resultados das ações em curso neste PPA, é possível apontar alguns aspectos de sua execução. Conforme assinalaram Silva e Schiochet (2013) a partir de uma avaliação realizada em setembro de 2012, a execução das parcerias celebradas pela secretaria tem seguido ritmos diferentes entre si, com algumas delas sofrendo grandes atrasos. Um dos motivos foi a realização das eleições municipais no momento previsto para atividades iniciais ou preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento dos projetos nesta esfera de governo. No que se refere aos desafios das ações em curso, os autores em questão apontaram, por um lado, a dificuldade das prefeituras em utilizar os instrumentos legais cabíveis – a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), em particular – para a inserção social e econômica dos catadores, uma vez que as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos são insuficientes para inclusão dos novos catadores que estão sendo identificados nos projetos. Por outro lado, reconheceram a existência de algumas dificuldades de operação, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por parte das prefeituras – o que auxiliaria na viabilização econômica dos empreendimentos associativos dos catadores; e mesmo a fragilidade das organizações de catadores para lidarem com estes e outros aspectos.

Ainda que a SENAES intensifique o acompanhamento dos projetos que tem apoiado, o fato é que a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios no cumprimento das leis supracitadas, bem como da ampliação do financiamento dos projetos, no sentido de expandir a participação dos catadores nas ações que lhes são dirigidas e de aumentar a infraestrutura física para o exercício de suas atividades. Neste último caso, aliás, a decisão cabe principalmente ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que tem apoiado as ações da secretaria através da descentralização de seus recursos orçamentários.

No que se refere à articulação da Senaes com outros órgãos do governo federal no período, as novidades são poucas. Com o Ministério da Educação (MEC), pode-se afirmar que tem havido um aprofundamento da parceria por ocasião de dois grandes programas formativos: o PRONATEC, que pretende capacitar 40 mil catadores até 2014; e o Programa Mulheres Mil, orientado para a formação cidadã e profissional de mulheres urbanas e rurais, em fase de expansão pelo país. Ambos os programas vinculam-se ao Plano Brasil Sem Miséria e se articulam à rede de Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs). Já com a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), vinculada à Presidência da República, a Senaes se articulou para apoiar, organizar e fortalecer redes de cooperação solidária formadas por jovens.

No âmbito da institucionalidade da política federal de economia solidária, em convergência com as resoluções da II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010, iniciou-se em 2012 o processo de reestruturação do CNES.³¹ Tendo como objetivo fortalecer política e institucionalmente esta instância de coordenação, considerou-se como diretrizes:

- instalar uma nova composição no CNES, com vinte representantes de EES, dez representantes de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária (EAF) e dez representantes de órgãos governamentais, correspondendo à proporção de 50%, 25% e 25% de cada segmento neste espaço;
- considerar na representação dos EES as suas entidades representativas nacionais e redes, a distribuição regional, a proporcionalidade de gênero e a representatividade rural e urbana;
- considerar na representação das EAFs seu histórico de participação no CNES e seu apoio efetivo aos EES e movimentos sociais;
- considerar na representação governamental, além do histórico de participação no CNES, a execução de políticas públicas de economia solidária;
- promover na estrutura do CNES a recomposição e retomada do funcionamento dos comitês temáticos, contando com a participação de colaboradores externos ao conselho de acordo com a especificidade da temática;
- reestruturar a Secretaria Executiva do CNES, alocando servidores para as funções de organização e assessoramento técnico ao conselho, de elaboração documental, comunicação, articulação e mobilização;
- promover a rotatividade da presidência do conselho; e
- garantir periodicidade para suas reuniões plenárias (Resolução nº 3, 2012).

Na 14ª Reunião Ordinária do CNES, ocorrida nos dias 26 e 27 de fevereiro de 2013, todas as propostas arroladas foram aprovadas. Ademais, inseriu-se entre as competências do conselho a promoção de estratégias para a articulação e integração das políticas públicas de fortalecimento da economia solidária.

Cabe sublinhar, por fim, que em dezembro de 2012 o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) promoveu a V Plenária Nacional de Economia Solidária, que contou com a presença de cerca de quinhentos representantes de todos os estados do país.³² Este evento realizou-se com o propósito de atualizar as orientações políticas e pautas da economia solidária por parte das diversas organizações da sociedade civil que atuam e defendem a temática, bem como rever a organização e

31. Para um diagnóstico do CNES pouco antes de seu processo de reestruturação, ver Alencar e Silva (2013).

32. Sobre a V Plenária Nacional de Economia Solidária, ver Nagem e Jesus (2013).

atuação política do FBES, definindo novas estratégias. O documento final do evento inovou, em relação às plenárias anteriores do fórum e à Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), no detalhamento da opinião do FBES sobre as temáticas de cultura política, da economia popular, da territorialidade e da diversidade social que compõe o movimento social em defesa da economia solidária como uma nova diretriz de atuação do Estado no campo da geração de trabalho e renda.

3.5 Combate ao trabalho escravo

Além de marcar os setenta anos de institucionalização da CLT, que ainda hoje é o pilar da estrutura da regulação trabalhista brasileira, 2013 também remete a um instituto importantíssimo para o mundo do trabalho no país, uma vez que se completam 125 anos da abolição da escravatura, com a assinatura da Lei Áurea (Lei Imperial nº 3.353), em 13 de maio de 1888, pela princesa Isabel e pelo então ministro da Agricultura Rodrigo Augusto da Silva. Vale lembrar que o Brasil foi o último país do continente americano a abolir oficialmente a escravidão.

Decorrido todo esse tempo, muita coisa mudou. O Império que já agonizava em 1888 caiu por terra no ano seguinte, com a Proclamação da República. Aos poucos o Brasil foi deixando de ser um país centrado exclusivamente na economia agrária, com o florescimento da indústria e a modernização de seu sistema produtivo. O mercado de trabalho sempre foi extremamente sensível a estas mudanças institucionais e estruturais na economia do país, tornando-se cada vez mais heterogêneo, sedimentado e hierarquizado.

Acontece que, mesmo com todo o desenvolvimento da economia brasileira nessas últimas décadas e a evolução do marco normativo de proteção e garantia de direitos aos trabalhadores, ainda se observa a existência de práticas arcaicas de superexploração do trabalho, marcas de nosso passado colonial que permanecem vivas. Estas práticas são conhecidas juridicamente como “situações análogas ao trabalho escravo”, e constituem objeto de fiscalização e punição por parte do Estado.³³ Para operacionalizar este trabalho de fiscalização, foi instituído pelo governo federal, em 1995, o “Grupo Especial de Fiscalização Móvel”, inserido na estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego.³⁴

33. A legislação brasileira define o que é trabalho escravo no Artigo 149 de seu Código Penal, originário de 1940 e reformado em 2003, nos seguintes termos: “Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”. A lei prevê pena de dois a oito anos de prisão e pagamento de multa, que pode ser agravada em alguns casos específicos, como por exemplo, se o crime for praticado contra crianças ou adolescentes (Silva e Silva Jr., 2013).

34. De início, o grupo móvel foi criado para servir como um “braço operacional” do Grupo Interministerial para a Erradicação do Trabalho Forçado (GERTRAF), criado pelo Decreto nº 1.538/1995, mas posteriormente passou a ter vida própria. Ele surgiu com a incumbência de investigar as denúncias de trabalho escravo que chegavam principalmente por meio de sindicatos de trabalhadores e organizações sociais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (Silva e Silva Jr., 2013).

Desde sua criação, o grupo móvel foi responsável por inspeções em mais de três mil estabelecimentos, em operações que resultaram no resgate de cerca de 45 mil trabalhadores em situação definida como análoga à escravidão. A tabela 5 apresenta os números referentes à atuação do grupo móvel desde o ano 2000. Por estes dados, vê-se que, em 2012, embora o número de operações e de estabelecimentos inspecionados tenha diminuído com relação ao ano anterior, o número de trabalhadores resgatados foi superior (14,3%), o mesmo ocorrendo com o valor total das indenizações impetradas (44,7%). As principais atividades com registros de trabalho escravo seguem sendo: pecuária, produção de carvão vegetal, extração de madeira e construção civil. O Pará é o estado com o maior número de registros.

TABELA 5
Resultados das ações do grupo móvel no Brasil (1995-2011)

Ano	Número de operações ¹	Número de estabelecimentos inspecionados	Trabalhadores resgatados ²	Pagamento de indenização (R\$) ³
2000	25	88	516	472.849,69
2001	29	149	1.305	957.936,46
2002	30	85	2.285	2.084.406,41
2003	67	188	5.223	6.085.918,49
2004	72	276	2.887	4.905.613,13
2005	85	189	4.348	7.820.211,26
2006	109	209	3.417	6.299.650,53
2007	116	206	5.999	9.914.276,59
2008	158	301	5.016	9.011.762,84
2009	156	350	3.769	5.908.897,07
2010	142	310	2.628	8.786.424,89
2011	164	331	2.428	5.985.771,62
2012	135	255	2.750	8.660.780,05

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Elaborado por: Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – Detrae. Disponível em: <<http://goo.gl/WZEMM>>.

Notas: ¹ *Operações*: constitui-se na ação de uma equipe formada por auditores fiscais do trabalho, procurador do Ministério Público do Trabalho (MPT), agentes da polícia federal (eventualmente, delegado) e motoristas, com vistas a verificar *in loco* denúncia de prática de trabalho análogo ao de escravo. A operação também pode ser impulsionada a partir do planejamento interno do MTE. Uma operação pode abranger a fiscalização de um ou mais estabelecimentos.

² *Trabalhador resgatado*: refere-se ao trabalhador encontrado em situação análoga à de escravo, incurso em uma ou mais hipóteses do Artigo nº 149 do Código Penal. São elas: trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e/ou trabalho degradante.

³ *Pagamento de indenização*: trata-se das verbas salariais devidas ao empregado, cujo pagamento no curso da ação fiscal é decorrente do rompimento do contrato de trabalho por causa dada pelo empregador. Compreende saldo de salários, de férias, décimo terceiro (gratificação natalina), entre outros. Não se confunde com as multas impostas pela auditoria trabalhista ou com as indenizações por danos morais propostas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

No entanto, a dinâmica contemporânea da escravidão no Brasil apresenta certas especificidades que precisam ser entendidas. Primeiramente, não está mais ligada à questão racial como no período colonial; ela deriva das condições de

carência socioeconômica e de toda a submissão que ela provoca. Em segundo lugar, ela não está relegada apenas aos rincões interioranos e a atividades essencialmente rurais. Embora, em sua maioria, os casos permaneçam ligados às cadeias agroalimentares e silvicultoras, tem sido cada vez mais comum o registro de resgate em áreas urbanas. Como exemplo pode-se citar os casos registrados de trabalho escravo em fábricas prestadoras de serviço de marcas famosas da indústria da moda, como ocorreu com as marcas Zara (em 2011), Gregory (em 2012), Le Lis Blanc e Bo-Bô (em 2013), e grandes empreiteiras na indústria da construção civil, como a MRV (em 2013). No que se refere às ocorrências em empreendimentos têxteis, grande parte destes casos foram flagrados no município de São Paulo, principal centro do capitalismo brasileiro, e em quase todos os casos há a ocorrência de exploração de mão de obra estrangeira, sobretudo de bolivianos, que são obrigados a se sujeitarem a extensas jornadas de trabalho, sem nenhuma formalização e sob precárias condições de trabalho. Por último, nem mesmo programas governamentais estão isentos de irregularidades. No início de 2013, por exemplo, foram detectadas ocorrências de trabalho escravo em duas obras do programa Minha Casa Minha Vida, a principal ação do governo federal de apoio à habitação popular, ambas em cidades polos da Bahia, como Camaçari e Feira de Santana, com as construtoras Gráfico Empreendimentos e CSO Engenharia, respectivamente.³⁵

Quando há o flagrante de trabalho escravo nos estabelecimentos vistoriados, além da autuação e da cobrança de indenizações trabalhistas, os responsáveis são incluídos no Cadastro dos Empregadores autuados nas ações do grupo móvel, popularmente chamada de “lista suja do trabalho escravo”.³⁶ Um dos objetivos deste cadastro é impedir que empresas autuadas tenham acesso a financiamento público.

No plano normativo, essa temática tem gerado muitos embates envolvendo diversos interesses nas trincheiras do Poder Legislativo, com importantes avanços no período recente. Na edição anterior deste periódico (Ipea, 2013b), foram discutidos os avanços na Câmara dos Deputados da proposta de emenda à constituição nº 438, de 2001 (PEC 438/2001), que propõe uma nova redação ao Artigo nº 243 da Constituição Federal.³⁷ Ela prevê o confisco para fins de reforma agrária ou uso social de propriedades que forem flagradas com a prática de trabalho escravo, após trâmite em julgado, o que imporá uma nova e importante barreira institucional a esta prática no país. Todavia, alguns grupos seguem se mobilizando

35. Ver <<http://goo.gl/aTGuc7>>.

36. Refere-se ao cadastro público de empresas acusadas de submeter trabalhadores à situação análoga à escravidão. A lista com o cadastro pode ser conferida em: <<http://goo.gl/OS3s6P>>. O Cadastro tem como objetivo disponibilizar informações às empresas signatárias do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, para não fecharem negócios com grupos econômicos que fazem uso desta prática de sobre-exploração do trabalho.

37. Na realidade, a matéria que trata o texto da PEC nº 438 está em tramitação no Congresso há mais de dezoito anos, tendo sido apresentada originalmente na Câmara dos Deputados em 1995, e posteriormente, no Senado Federal, em 1999.

contra o avanço da referida PEC. O principal deles é a chamada bancada ruralista, que reúne um considerável número de parlamentares, sob diversas siglas partidárias, em torno de interesses ligados ao setor do agronegócio. De maneira geral, o argumento contrário destes parlamentares visa contestar a objetividade do procedimento utilizado pelos fiscais do Grupo Móvel para averiguar a existência de trabalho escravo em propriedades rurais, o que lhes conferiria certa arbitrariedade nas decisões. No entanto, em que pese a alegação deste grupo de congressistas, os fiscais atuam ancorados em critérios objetivos, fundados nas normas de segurança do trabalho e dos direitos trabalhistas, além de caracterizarem também o trabalho escravo pela modalidade “trabalho degradante”, introduzida pela Lei nº 10.803 de 2003, que modificou o Artigo nº 149 do Código Penal Brasileiro.

Após sua aprovação na Câmara, a PEC nº 438 retornou ao Senado Federal, sendo agora caracterizada como PEC nº 57A, a numeração inicial de sua tramitação no Congresso em 1999. O relator da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado é o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Ele entregou no dia 23 de abril de 2013 parecer favorável à sua aprovação sem alterações. No dia 27 de junho a PEC nº 57/A foi aprovada na CCJ, seguindo então para votação em plenário do Senado, onde deverá ser apreciada em dois turnos.³⁸

A discussão pela consolidação desse novo marco normativo no plano federal também está tendo desdobramentos na criação de leis estaduais de combate ao trabalho escravo. Entre os casos exemplares está o estado de São Paulo, que teve sancionada por parte do governador a Lei nº 14.946, no dia 28 de janeiro de 2013, proposta pelo deputado estadual Carlos Bezerra (PSDB/SP). Em seu Artigo 1º, a lei diz que:

Além das penas previstas na legislação própria, será cassada a eficácia da inscrição no cadastro de contribuintes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) dos estabelecimentos que comercializarem produtos em cuja fabricação tenha havido, em qualquer de suas etapas de industrialização, condutas que configurem redução de pessoa a condição análoga à de escravo (São Paulo, 2013).

Com esse novo instituto, o objetivo é coibir a ação de empresas que se utilizam de mão de obra análoga à de escravo em suas atividades produtivas, motivadas pelos recentes casos de flagrante de trabalho escravo em empresas locais de confecção com a utilização irregular de trabalhadores bolivianos. Ao terem cassados seus cadastros no ICMS, estas empresas flagradas serão impedidas de atuar comercialmente no estado.

38. Caso receba dois terços dos votos dos senadores, é promulgada. Se receber alterações, volta para a Câmara dos Deputados. A expectativa do governo federal é de que a proposta seja colocada em votação ainda neste semestre (Sakamoto, 2013).

Outras leis semelhantes a essa vêm sendo apresentadas em outros estados brasileiros. No Mato Grosso do Sul, o governador sancionou a Lei nº 4.344, de 13 de maio de 2013, que regulamentou a cassação, no estado, da inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas. Os estados de Tocantins e Rio de Janeiro também possuem projetos de lei desta natureza tramitando em caráter de urgência em suas Câmaras Legislativas. Por outro lado, um caso digno de nota ocorreu no Maranhão. A Câmara do estado aprovou e enviou para sanção da governadora Roseana Sarney o Projeto de Lei nº 169/2013, de autoria do deputado Othelino Neto (PPS/MA), inspirada na referida lei paulista. No entanto, a governadora vetou o projeto, sob a alegação de inconstitucionalidade. O ato vai totalmente de encontro aos esforços nacionais de endurecimento no combate ao trabalho escravo no país, e ganha maior dimensão pelo fato do Maranhão ser o principal estado de origem de mão de obra flagrada em situação de escravidão no Brasil, e o quinto maior em número de empregadores autuados, segundo dados do Grupo Móvel.

4 TEMA EM DESTAQUE: INTERROGAÇÕES SOBRE A SINDICALIZAÇÃO E OS SINDICATOS NO BRASIL

4.1 Apresentação

Esta seção enfoca a organização coletiva do trabalho, que ocorre por meio da associação de trabalhadores a sindicatos. Estes respondem por parcela importante da regulação laboral, definindo as condições de contratação, uso, remuneração, mobilidade e demissão do trabalho. É por esta razão que a análise da organização coletiva do trabalho, mediante sindicatos, é relevante para compreender a dinâmica de trabalho e renda no Brasil atual.

Excetuando-se esta apresentação, a primeira subseção a seguir dedica-se a relatar a crise dos sindicatos nos anos 1990, que se expressa pela menor filiação de trabalhadores em suas bases. Esta crise continua a ser abordada na segunda subseção, que também mostra as possibilidades de sua superação nos anos 2000, quando as bases sindicais se ampliam bastante (ainda que não se adensem). A terceira subseção 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 subseção traz algumas hipóteses explicativas para o fato de, nos anos 2000, a crise por que passou a filiação aos sindicatos nos 1990 não ter se revertido inteiramente.

É importante grifar que, ao analisar a associação de trabalhadores, esta seção concentra-se naqueles: *i*) trabalhando em empresas privadas, situadas na indústria de transformação; e *ii*) contratados por meio de vínculos de trabalho assalariado

e formalizado, segundo os parâmetros da regulação laboral.³⁹ Em boa medida, estes 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, entre outros, os trabalhadores metalúrgicos, os petroleiros e os químicos.

4.2 Sindicatos: dos anos 1970 aos anos 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 que estes sofrem de corpos individuais em corpos coletivos. Tais estudos versam sobre as razões desta transformação, os perfis dos trabalhadores envolvidos, as consequências disto para a economia, a sociedade, a 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, esta regulação prejudicava a participação do trabalho nos resultados da economia, que estava em crescimento acelerado ao longo do período do “milagre”. A sucessão de greves, a partir de 1978, colocou em questão esta regulação *laboral* de perfil autoritário, mas não se restringiu a isto.⁴⁰

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*. E, entre outras coisas, esta renovação resultou na criação de uma nova central, bem como de um novo partido, cujas ações econômicas, sociais e políticas demonstraram amplo alcance histórico.⁴¹ O término da ditadura e o início da redemocratização talvez sejam exemplos deste alcance (ainda que esta central/este partido tenham representado apenas um grupo entre outros que atuaram na transição brasileira).

Seja como for, se os anos 1980 evidenciaram o ressurgimento dos sindicatos como atores relevantes na esfera pública, os anos 1990 apontaram no sentido inverso. Por razões vinculadas principalmente às mudanças ocorridas na estrutura econômica, os coletivos de trabalhadores passaram a enfrentar dificuldades, 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 iniciativas a seguir, integrantes de um modelo de acumulação denominado “liberal”:⁴²

39. De modo que as “conclusões” deste texto referem-se também a esses trabalhadores.

40. Ver Abramo (1986); Maroni (1982); Sader (1988); Telles (1985).

41. Ver Keck (1991); Meneguello (1989); Rodrigues (1989; 1990).

42. Ver Cano (2000); Cruz (2007); Fiori (2004); Pochmann (2001).

1. 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).
2. A eliminação de diversas regulações econômicas, que eram entendidas como óbices às atividades das empresas privadas, em termos comerciais, tributários, administrativos e assim por diante (processo denominado desregulamentação).
3. A integração do mercado nacional, onde 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).
4. 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).
5. A estabilização dos parâmetros monetários, abalados desde o começo dos anos 1980 pelo fenômeno inflacionário. Esta 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 seguem:⁴³

1. A 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 e outras designações).
2. De forma relacionada, a aquisição no mercado externo (regional ou mesmo mundial) de bens/serviços que antes eram produzidos/prestados internamente pelas empresas (processo denominado *outsourcing*).
3. A realocação das atividades empresariais no território, considerado em âmbito nacional, regional ou mesmo mundial, principalmente em busca de menores custos (em termos de insumos, de trabalho, de tributos etc.) e de maiores mercados (de consumo para seus bens/serviços).

43. Ver Castro (1995); Hirata (1993); Toledo (2000).

4. A 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 toyotismo).⁴⁴
5. A 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 toyotista).

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 destas transformações sobre a *conjuntura* econômica dos anos 1990. De modo geral, o 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 tendendo a apresentar um descompasso em relação aos demais. E, no que se refere aos coletivos de trabalhadores (organizados em sindicatos), esta 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”.⁴⁵

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 subcontratação (ou terceirização) do trabalho por meio de contratos civis ou comerciais, a expansão do trabalho em pequenos empreendimentos e do trabalho por conta própria.

Já no âmbito *sindical*, esses problemas relacionados ao “processo de informalidade” colaboraram decisivamente para que os sindicatos assistissem à contração e à rarefação de suas bases de apoio, por meio dos mecanismos descritos a seguir.⁴⁶

1. 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, que tendeu a ser cada vez mais longo durante os anos 1990).

44. Sobre o toyotismo, ver Castro (1995); Hirata (1993); Toledo (2000).

45. Ver Cacciamali (2000).

46. Ver Cardoso (1999; 2003); Ernst (2003); Hyman (1996); Pries e Dombois (1998).

2. 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).
3. A crise dos empreendimentos industriais (particularmente 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).
4. 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*).
5. Mesmo quando o assalariamento se manteve, a implantação de novas formas de produção (toyotistas) 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.).
6. 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 – embora, em não raros casos, estes saíssem perdendo).
7. 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”. Tal processo teve 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 destas implicações, tais sindicatos passaram a enfrentar múltiplas e variadas dificuldades, em sua organização e também em sua atuação.⁴⁷

47. Ver Alves (2005); Cardoso (1999; 2003).

Os números apresentados adiante, 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 anos 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 este aumento, fenômeno que é visível quando observado sob a perspectiva relativa (ou seja, sob a perspectiva da taxa de sindicalização – discutida logo a seguir no quadro 3).

No que diz respeito aos números sobre o emprego, apesar de eles 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 não apresentou um avanço, mas sim um recuo – especialmente no que tange aos sindicatos que estão no foco principal deste texto: os da indústria de transformação (sindicatos metalúrgicos, químicos etc.).

QUADRO 3 Taxa de sindicalização

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. Estas controvérsias acerca da taxa de sindicalização já foram ampla e cuidadosamente discutidas pela literatura, que menciona que:

a) 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 sindicatos.¹ 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;

b) na indústria de transformação – e, especialmente, em alguns setores desta –, os sindicatos já não dependem dos trabalhadores para sua organização/atuação, como ocorreu por um longo período a partir dos anos 1930.² A título de exemplo, a negociação/contratação coletiva já não é realizada recorrendo-se à justiça laboral, mas sim por meio da mobilização de suas bases. 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, mas sim de contribuições voluntárias e assistenciais.

Enfim, a literatura mostra que, no período estudado neste texto, a sindicalização pode importar – e importar bastante. Na indústria de transformação, ela pode ser encarada, dentro de certos limites, como um indicador de força da organização e da atuação sindical.

Notas: ¹ Ver Cardoso (1999; 2003); Cardoso, Comin e Campos (1997).

² Ver Cardoso (1999; 2003); Cardoso, Comin e Campos (1997).

4.3 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. Neste texto, a fim de definir tais bases, além destes dois recortes, acrescentam-se outros, de modo que está a se analisar o emprego registrado, no setor privado e industrial da economia. Estes recortes trazem limitações óbvias para o estudo a ser conduzido, mas também abrem algumas possibilidades interessantes. Quanto a estas, pode-se dizer que o foco no emprego registrado, privado e industrial corresponde ao foco nos trabalhadores que, em larga medida, alavancaram as mobilizações que trouxeram o trabalho de volta à arena pública, a partir do final dos anos 1970.

Entre esses trabalhadores, podem ser mencionados os metalúrgicos, os petroleiros, os químicos e diversos outros. Eles destacaram-se por acentuado grau de inovação nas relações de representação coletiva, estabelecidas com seus sindicatos. Isto 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 extremamente 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 significaram 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 quarenta anos. É por tal razão que este texto opta por concentrar seu foco nestes trabalhadores específicos, considerados como “portadores de futuro”, nas palavras de Oliveira (1993).

4.3.1 Anos 1990

No Brasil, ao longo dos anos 1990, o emprego não apresentou dinamismo destacado. Na indústria como um conjunto, o número de trabalhadores saiu de 5,78 milhões em 1992 para 6,12 milhões em 2001. Isto representou um incremento de 341 mil em termos absolutos e de 5,9% em termos relativos (o que foi pouco significativo, considerando-se o período de nove anos) (gráfico 1).

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. Isto significou um aumento de 2,71 milhões em termos absolutos e de 20,0% em termos relativos (acima da porcentagem na indústria, mas ainda pouco expressivo, levando-se em conta os nove anos do intervalo) (gráfico 1).

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

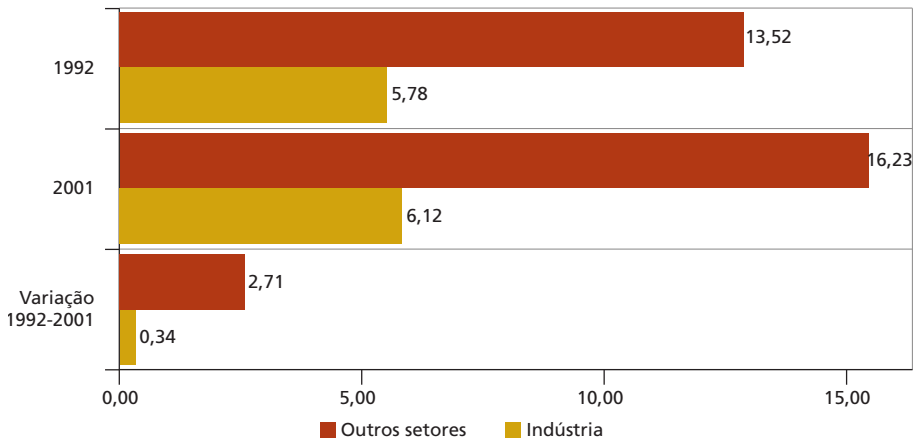
Em suma, em se tratando de emprego, os anos 1990 denotaram-se por uma evolução pouco dinâmica, que se mostrou particularmente clara no caso da indústria de transformação. Clara, inclusive, no caso de segmentos que empregavam muito (como os de materiais siderúrgicos, metalúrgicos e químicos, bem como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

Recorde-se que tal dinâmica esteve associada às mudanças na estrutura da economia (mudanças nos planos macro e micro, já descritas aqui). 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 (1992 e 2001), e sua variação (1992-2001), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil

(Em milhões)



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 é discutido a seguir no quadro 4.

QUADRO 4
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 concomitantes.¹ 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 estes fenômenos, que pode ajudar a compreender o ocorrido no período:

$$\begin{array}{r}
 \text{Número de trabalhadores se contrai} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se contrai mais} \\
 = \\
 \text{Contração e rarefação da base} \\
 \hline
 \text{Número de trabalhadores se contrai} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se contrai menos/se amplia} \\
 = \\
 \text{Contração, mas adensamento da base} \\
 \hline
 \text{Número de trabalhadores se amplia} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se amplia menos/se contrai} \\
 = \\
 \text{Ampliação, mas rarefação da base} \\
 \hline
 \text{Número de trabalhadores se amplia} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se amplia mais} \\
 = \\
 \text{Ampliação e adensamento da base}
 \end{array}$$

Notas: ¹ Ver Cardoso (1999; 2003); Cardoso, Comin e Campos (1997).

No que diz respeito à contração das bases sindicais, já se constatou neste capítulo que diversos segmentos industriais testemunharam este 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.

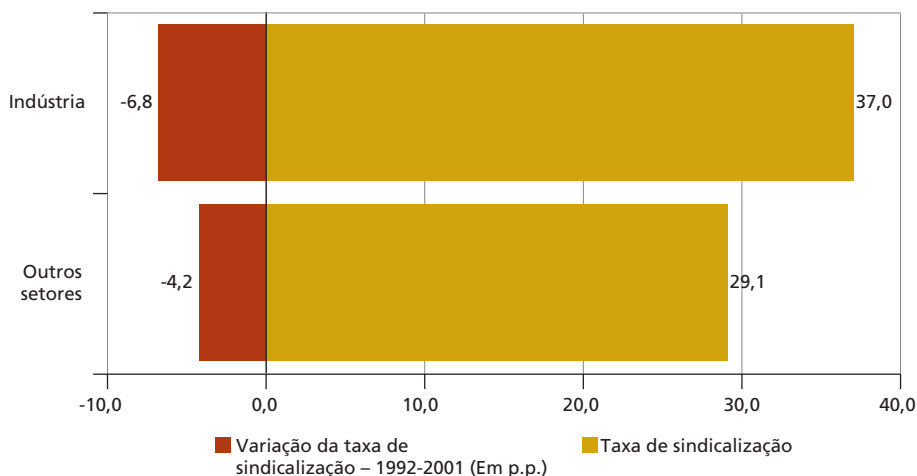
Já no que se refere à rarefação, literalmente todos os segmentos da indústria presenciaram tal fenômeno. E, em alguns que contavam com elevadas taxas de sindicalização, ele se mostrou ainda mais acentuado. Este foi o caso dos materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos, dos materiais e equipamentos 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, esta taxa também diminuiu, mas de maneira menos acentuada:

passou de 29,1% para 24,9% (uma variação de -4,2 pontos). Desta 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 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Taxa de sindicalização dos empregados em 1992, e sua variação (1992-2001), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil
(Em % e em pontos percentuais – p.p.)



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 (por meio do qual seria possível uma atuação mais ampla e intensa, no sentido de conscientizar, filiar e mobilizar). Isto 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 os radicados em segmentos “nobres”, como o de materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos, o de materiais e equipamentos de transporte, o de máquinas e equipamentos industriais e o de materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

4.3.2 Anos 2000

Na direção contrária dos anos 1990, os anos 2000 caracterizaram-se por um dinamismo acentuado em termos de emprego. Isto 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” 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 ser citadas as mudanças a seguir:⁴⁸

1. A alteração de certos aspectos da divisão mundial do trabalho, agora com a vinculação do país ao sudeste asiático: este 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: isto 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 possível 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”). Isto contribuiu para a acumulação de divisas externas – que, em ampla medida, realimentou o círculo virtuoso descrito.

48. Ver Baltar *et al.* (2010); Barbosa (2011); Berg (2011); Berg e Tobin (2011) Cacciamali (2010; 2011); Cacciamali e Cury (2012); Cacciamali, Celli e Bobik Junior (2012); Cardoso Junior (2007); Fiori (2006); Marinakis (2011); Medeiros (2006); OIT (2010); Pinto (2013).

4. A retomada de papéis por parte do Estado: papéis que, no modelo “liberal” dos 1990, haviam sido relegados, como os de financiador, produtor, regulador etc. Esta 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, com destaque para 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 2000. E isto teve um impacto também positivo sobre a dinâmica laboral, cujo principal desaque foi 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. Isto 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 percentual visto nos anos 1990) (gráfico 3).

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. Isto 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) (gráfico 3).

Na indústria, o assalariamento avançou em quase todos os segmentos, com a 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 fumo;

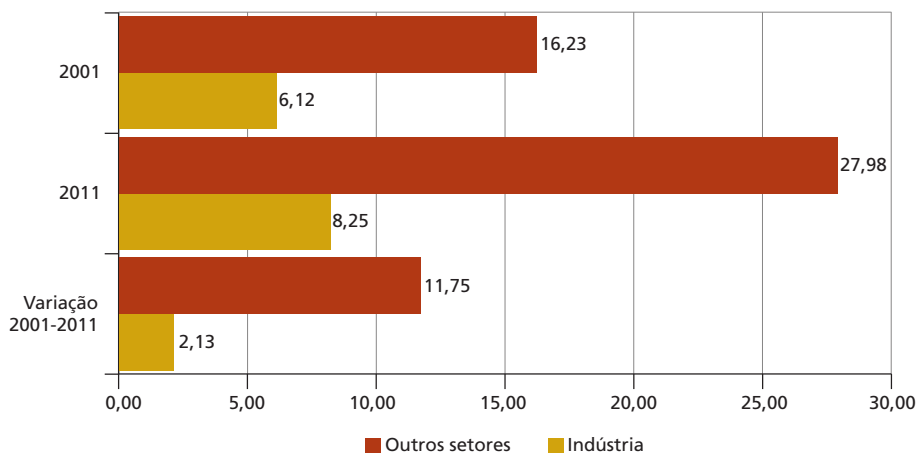
iii) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); *iv*) materiais e equipamentos de transporte; *v*) máquinas e equipamentos industriais; e *vi*) materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

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; e *vi*) materiais e equipamentos de transporte.

GRÁFICO 3

Emprego, privado e registrado (2001 e 2011), e sua variação (2001-2011), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil

(Em milhões)



Fonte: PNAD/IBGE.

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 que 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 disto, ainda que a sindical, não.

Chama atenção o descolamento entre ambas as dinâmicas, com as bases dos sindicatos se ampliando, mas não necessariamente se tornando mais densas.

Na indústria, dos treze segmentos analisados, nada menos que nove exibiram diminuição na taxa de sindicalização no período, contra apenas quatro que mostraram aumento.

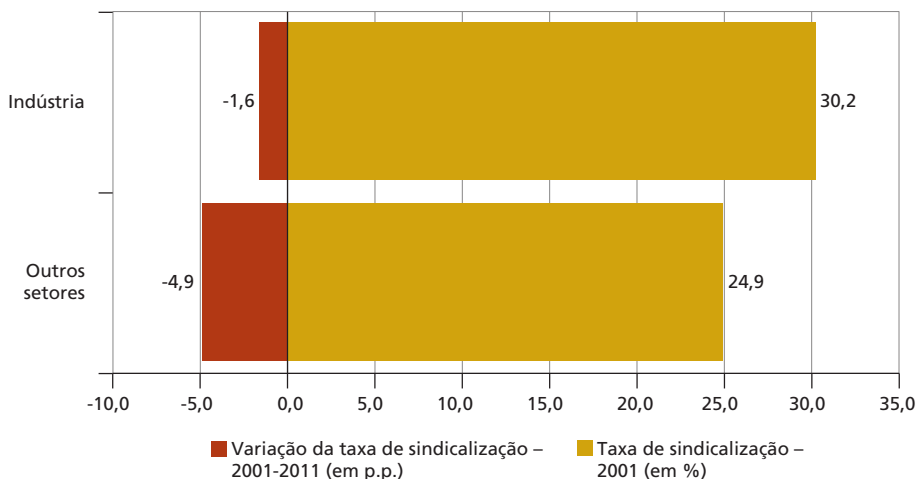
Ou seja, nos anos 2000, as bases dos sindicatos quase sempre se ampliaram. Mas, de forma concomitante e frequente, se rarefizeram. Este foi o caso, inclusive, dos segmentos que contavam com algumas das taxas de sindicalização mais elevadas em 2001: *i*) extração de petróleo e gás; *ii*) materiais e equipamentos de transporte; *iii*) máquinas e equipamentos industriais; e *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; e *iii*) materiais jornalísticos, editoriais e gráficos. De toda forma, estes segmentos, em que os sindicatos conseguiram adensar suas bases, mostraram-se bastante minoritários na indústria.

Acrescente-se que, na indústria considerada como um conjunto, 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, esta taxa encolheu de 24,9% para 20,0% (uma oscilação de -4,9 pontos percentuais). Ou seja, a rarefação das bases sindicais teve lugar entre os sindicatos industriais, mas também (e de maneira até mais intensa) entre aqueles da construção, do comércio, dos serviços etc. (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Taxa de sindicalização dos empregados em 2001, e sua variação (2001-2011), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil
(Em % e em pontos percentuais)



Enfim, enfocando principalmente a indústria (objeto central deste texto), o que poderia explicar esse descompasso entre a dinâmica laboral e a sindical? Por que, apesar de se ampliarem (com maior número de trabalhadores as integrando), as bases sindicais se tornaram mais rarefeitas na maior parte dos segmentos industriais? Algumas hipóteses são apresentadas na sequência.

4.4 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 destes novos empregos.

Ou seja, as bases sindicais se ampliaram, mas raramente se adensaram. Em meio aos treze segmentos industriais que integram o foco desta seção, 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, e 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 três 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. O segundo é da demografia/sociedade, onde os sindicatos têm algumas chances de atuação – mas não muitas, como se verá logo a seguir. Por fim, o terceiro é o da política, onde os sindicatos têm maiores possibilidades de atuação, assim como de que esta encontre ressonância efetiva.

Já foi visto que 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 destas 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 (toyotismo); e *iv*) a ampliação do controle sobre as atividades produtivas pelas empresas, excluindo os trabalhadores desta 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, isto tendeu a afetar a filiação aos sindicatos, fenômeno aqui focado.⁴⁹

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 toyotista, em localidades tipicamente *green field*. É possível que isto tenha dificultado a filiação de um maior número de trabalhadores neste segmento.

No campo da demografia/sociedade, as hipóteses aventadas para a falta de avanço na dinâmica sindical nos anos 2000 estão vinculadas ao perfil dos trabalhadores, considerado em termos adscritos (tratando-se de atributos como idade, sexo e cor), adquiridos (atributos como escolarização, área de residência e migração) e, também, ocupacionais (atributos como porte do estabelecimento, tempo de ocupação e remuneração dos trabalhadores).

Pode ser que a dinâmica laboral dos anos 2000, caracterizada pela criação de uma quantidade expressiva de empregos, tenha feito com que quantidade semelhante de trabalhadores tenha conseguido, pela primeira vez em suas vidas, assumir um vínculo assalariado. De modo que a filiação a sindicatos pode ser

49. Ver Castro (1995); Hirata (1993); Toledo (2000).

um fenômeno inédito para este contingente, que pode não enxergar claramente vantagens neste ato, do ponto de vista individual ou mesmo coletivo.

Como regra, os trabalhadores jovens e/ou com pouco tempo de vínculo assalariado são os que têm menores chances de sindicalização (em termos do indicador de razões de chances). E é provável que justamente este grupo tenha aumentado sua participação no total do emprego nos anos 2000, na esteira das vagas criadas.

Por fim, 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, 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 sindicatos.⁵⁰ Entre outras afirmações, colocou-se que a utilização do aparato típico do 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 vinte anos antes.⁵¹ Afirmou-se que, com o partido político já mencionado assumindo o controle do Estado em âmbito federal após 2002, esta 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 aqui examinada).

Segundo essa literatura, especialmente após 2002, os sindicatos concentraram sua atenção em outros aspectos, que se traduziram essencialmente em

50. Ver Boito Jr. (1991; 1994).

51. Ver Oliveira (2003).

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 destas empresas). Desta 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 estes 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 anos 2000. Apesar de a 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).

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. **O resgate da dignidade**: a greve de 1978 em São Bernardo. 1986. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, fev. 2013.
- ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2005.
- AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 107, 2011.
- APLICAÇÕES do FAT rendem menos que inflação oficial, taxa Selic e CDI. **Valor Econômico**, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/CU62CT>>.
- BALTAR, P. *et al.* **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Berlim: Global Labour University, 2010.

BARBOSA, A. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. *In*: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

BARROS, A. M. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2006.

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: McCANN, D.; LEE, S. **Regulating for decent work: new directions in labour market regulation**. London: Palgrave Macmillan; Geneve: ILO, 2011.

BERG, J.; TOBIN, S. Income-led growth as a crisis response: lessons from Brazil. *In*: ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The global crisis: causes, responses and challenges**. Geneve: ILO, 2011.

BIAVASCHI, M. **O direito do trabalho no Brasil (1930-1942): construindo o sujeito de direitos trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2007.

BOITO JUNIOR, A. Reforma e persistência da estrutura sindical. *In*: _____. (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. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 23-28, 1994.

BRANCO, A. P. T. **A colisão de princípios constitucionais e o direito do trabalho**. São Paulo: LTR, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Congresso Nacional, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/xPhJ8G>>.

_____. Projeto de Lei nº 4.193, de 11 de julho 2012. Altera a redação do Art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovado pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a eficácia das convenções e acordos coletivos de trabalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/2Qm2fQ>>.

_____. Resolução nº 04, de 04 de julho de 2012. Institui o Plano Brasil Justo e Solidário – Agenda Transversal – enquanto mecanismo orientador da atuação estratégica do Conselho Nacional de Economia Solidária no âmbito do PPA 2012-2015 e de articulação das políticas nacionais de apoio a economia solidária e ao cooperativismo solidário para a promoção de um modelo de desenvolvimento mais justo e solidário para o país. Brasília: MTE, 2012c.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Resultado da fiscalização para erradicação do trabalho escravo por federação e anual – 2012**. Brasília: MTE, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/luVXn4>>.

_____. _____. **Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Relatório de Gestão 2012. Brasília: MTE, 2013b, p. 52.

_____. _____. Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução nº 685 de 29 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o reajuste do valor do benefício seguro-desemprego. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/uzLLMd>>.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 14, p. 153-174, 2000.

_____. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. **Trabalho em questão**, Salvador, n. 86, p. 43-58, 2010.

_____. Brasil: un caso reciente de crecimiento económico con distribución de renta. **Revista de estudios empresariales**, Jaén, v. 1, p. 46-64, 2011.

CACCIAMALI, M. C.; CURY, E. **O crescimento do emprego formal com distribuição de renda na América latina persistirá?** São Paulo: FEA/USP, 2012. Mimeografado.

CACCIAMALI, M. C.; BOBIK, M.; CELLI JUNIOR., U. Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 91-110, maio 2012.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **El acceso a la Justicia**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura, 1996.

CARDOSO, A. M. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Mudanças e permanências no sindicalismo brasileiro. *In*: ABREU, A. A. (Org.). **Caminhos da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARDOSO, A. M.; COMIN, A.; CAMPOS, A.G. As bases sociais do sindicalismo metalúrgico. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007.

CARVALHO, J. M. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

CASTRO, N. A. (Org.). **A máquina e o equilibrista**: inovações na indústria automobilística brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

CHAUÍ, M.; FRANCO, M. S. C. **Ideologia e mobilização popular**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

COVRE, M. L. M. (Org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CRUZ, S. V. **Trajatórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DRUCK, G.; FRANCO, T. (Org.). **A perda da razão social do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ERNST, C. Reformas económicas y su impacto socio-laboral en los años noventa: análisis comparativo – Argentina, Brasil y Chile. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano 2, v. 2, n. 3, p. 6-33, 2003.

FIORI, J. L. **O voo da coruja**: para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. Sistema mundial e América Latina: mudanças e perspectivas. **Projeto de História**, São Paulo, n. 32, p. 55-77, jun. 2006.

FRENCH, J. **Afogados em leis**: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: REVAN; FAPESP, 2007.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, A. 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.

HIRATA, H. (Org.). **Sobre o modelo japonês**: automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho. São Paulo: EDUSP, 1993.

HYMAN, R. Los sindicatos y la desarticulación de la clase obrera. **Revista latinoamericana de estudios del trabajo**, Buenos Aires, ano 2, n. 4, p. 10-28, 1996.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fundo de amparo ao trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? *In*: _____. **Brasil em Desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.

_____. **Boletim de Mercado de Trabalho**, n. 54-55. Brasília: Ipea, 2013a.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 21. Brasília: Ipea, 2013b.

KECK, M. **PT**: a lógica da diferença. São Paulo: Ática, 1991.

KREIN, J. D. **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. T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista da ABET**, v. 10, n. 2, p. 30-55, 2011.

MARINAKIS, A. Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. *In*: ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The global crisis**: causes, responses and challenges. Geneve: ILO, 2011.

MARONI, A. **A estratégia da recusa**: análise das greves de maio de 1978. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, H. S. **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1989.

MARTINS, S. P. **Direito do Trabalho**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, C. A. A China como duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul. 2006.

MENEGUELLO, R. **PT**: a formação de um partido. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, 2013.

NASCIMENTO, A. M. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

NORONHA, E. G. A explosão das greves na década de 80. *In*: BOITO JUNIOR, A. (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Brasil**: uma estratégia inovadora alavancada pela renda. Genebra: OIT, 2010.

OLIVEIRA, F. **O Elo Perdido**: classe e identidade de classe. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. **Novos estudos**, São Paulo, n. 36, p. 3-7, 1993.

_____. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Crítica à razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAOLI, M. C. **Trabalho e conflito na era do Estado**: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil (1930-1950). 1985. Tese (Doutorado) – London University, London, 1985.

PASTORE, J. Cento e uma propostas para modernizar a CLT. **O Estado de São Paulo**, p. 2-1, 18 dez. 2012.

_____. **Os 70 anos da CLT** – o legado e o futuro. *In*: ABERTURA DO SEMINÁRIO OS 70 ANOS DA CLT. São Paulo: Fecomercio, 2013a.

_____. A tradição cultural da CLT. **O Estado de São Paulo**, p. 2-3, 21 maio 2013b.

PINTO, E. América Latina na primeira década do século XXI: efeito China e crescimento com inclusão. *In*: OICH – OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE CAPACIDADES HUMANAS, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Estudos e análises**. Brasília: OICH, 2013.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

PRIES, L.; DOMBOIS, R. ¿Un huracán devastador o un choque catalizador? Globalización y relaciones industriales en Brasil, Colombia y México. **Revista latinoamericana de estudios del trabajo**, Buenos Aires, ano 4, n. 8, p. 59-87, 1998.

RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

RODRIGUES, L. M. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1974.

_____. **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. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 11-19, jan./mar. 1995.
- _____. **Destino do sindicalismo.** São Paulo: EDUSP, 1999.
- RODRIGUES, L. M.; CARDOSO, A. M. **Força sindical: uma análise sócio-política.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- RODRIGUEZ, A. P. **Princípios de direito do trabalho.** São Paulo: LTR, 1993.
- SADER, É. **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.
- SAKAMOTO, L. **Relator no Senado dá parecer favorável à PEC do Trabalho Escravo.** Brasília, 24 abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/fh7FXs>>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SÃO PAULO. Lei nº 14.946 de 28 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a cassação da inscrição no cadastro de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas. Câmara Legislativa. 2013.
- SARMENTO, D. **Direitos fundamentais e relações privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- SIMABC – SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. Acordo coletivo especial, p. 30, 2011. Disponível em: <<http://www.smabc.org.br/ace/>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- SILVA, C. A. T. *et al.* **Estudo dos Custos Associados aos Serviços Prestados no Sistema Nacional de Emprego – Sine.** Sumário Executivo. Brasília: MTE; UnB, 2013.
- SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, 2013.
- SILVA; S. P.; SILVA JR., G. L. A proposta de emenda constitucional do trabalho escravo no Brasil: desafios antigos para velhos problemas. **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, 2013.

SIMÃO, A. **Sindicato e Estado**. São Paulo: Difel, 1966.

TELLES, V. **A experiência do autoritarismo e as práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70**. 1985. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

TOLEDO, E. G. Las teorías sobre la restructuración productiva y América Latina. In: _____. (Org.). **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo**. México: El Colegio de México, 2000.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATISTONI, M. R. **Confronto operário: a oposição sindical metalúrgica nas greves e nas comissões de fábrica de São Paulo (1978-1980)**. São Paulo: IIEP, 2010.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946a. Disponível em: <<http://goo.gl/ejPF5H>>.

_____. Decreto-Lei nº 9.070, de 15 de março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946b. Disponível em: <<http://goo.gl/THNZEf>>.

_____. Lei nº 4.330, de 1º de julho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do Art. 158, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964a. Disponível em: <<http://goo.gl/OpgCFd>>.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1964b. Disponível em: <<http://goo.gl/iHUcwD>>.

_____. Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965. Estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <<http://goo.gl/ynttDT>>.

_____. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Ementa: Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: <<http://goo.gl/dhoqRJ>>.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <<http://goo.gl/fvBAbT>>.

_____. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <<http://goo.gl/puzNIA>>.

_____. Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1972. Disponível em: <<http://goo.gl/GQAVc0>>.

_____. Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Brasília: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/ndR62c>>.

_____. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas e, dá outras Providências. Brasília: Congresso Nacional, 1974. Disponível em: <<http://goo.gl/NDsVZJ>>.

_____. Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. 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. Brasília: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: <<http://goo.gl/Jh9PRL>>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/TcNLwl>>.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/cDltVu>>.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. As negociações coletivas na década de 2000. *In*: _____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012.

_____. Centrais sindicais: ação unitária na pauta estratégica. *In*: _____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012.

NORONHA, E. G. Greves e estratégias sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C. A. *et al.* (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SANDOVAL, S. **Os trabalhadores param**: greves e mudança social no Brasil. São Paulo: Ática, 1994.