



★ *Projetos*  
para o Brasil

# Regulação do trabalho e instituições públicas

Volume 2

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



2013





## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

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

### DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

### EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

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

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

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

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

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

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

2 v. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 17)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-196-1

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

CDU 331.5(81)

CDD 331.0981

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





## SUMÁRIO

### 5 APRESENTAÇÃO

### 7 PREFÁCIO Iole Ilíada

### 11 INTRODUÇÃO José Dari Krein, José Celso Pereira Cardoso Junior, Magda de Barros Biavaschi, Marilane Oliveira Teixeira

### PARTE 3 REGULAMENTAÇÃO DE TRABALHOS PARA SEGMENTOS ESPECÍFICOS E DIFERENCIADOS DA CLASSE TRABALHADORA

### 23 Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro Marcelo Weishaupt Proni e Eugenia Troncoso Leone

### 49 O trabalho doméstico remunerado no Brasil Marilane Oliveira Teixeira

### 55 Juventude trabalhadora entre o estudo, o trabalho e a ausência de ambos Anderson Campos

### 69 É preciso defender o Estado brasileiro: tendências da ocupação no setor público na primeira década de 2000 José Celso Pereira Cardoso Jr. e Roberto Passos Nogueira

### 89 Mudanças no trabalho rural no limiar do século XXI Lauro Mattei





## PARTE 4

### POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL AO TRABALHO E SAÚDE DO TRABALHADOR

- 99 Trabalho e (Des)Proteção social no Brasil: definições gerais e aplicações  
José Celso Cardoso Jr.
- 119 O F(ator) Previdenciário e a população trabalhadora:  
inventário de iniquidades intrínsecas e extrínsecas  
Juliano Sander Musse
- 143 Desapontação: uma questão de justiça  
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
- 165 Saúde do Trabalhador e o crescimento econômico com equidade  
A partir do diagnóstico, o que fazer?  
Maria Maeno

## PARTE 5

### A AGENDA DO TRABALHO EM DISCUSSÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

- 185 Desafios do movimento sindical para o desenvolvimento brasileiro  
Clemente Ganz Lúcio
- 195 Agenda em discussão no Congresso Nacional  
Maximiliano Nagl Garcez
- 207 SOBRE OS ORGANIZADORES
- 209 SOBRE OS AUTORES





## APRESENTAÇÃO

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

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

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

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





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

6

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

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

*A Diretoria*

Fundação Perseu Abramo





## PREFÁCIO

*Que país é esse?*, perguntava o poeta no refrão da famosa canção<sup>1</sup>, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

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

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

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

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





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

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

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

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

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista<sup>2</sup> de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

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

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





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

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

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

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

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

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

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

*Iole Ilíada*

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo







## INTRODUÇÃO

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

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

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





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

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

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

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





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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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





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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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





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

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

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





## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

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

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

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

*Os organizadores*



## PARTE 3

# REGULAMENTAÇÃO DE TRABALHOS PARA SEGMENTOS ESPECÍFICOS E DIFERENCIADOS DA CLASSE TRABALHADORA

 *Projetos*  
para o Brasil







PARTE TRÊS

**MARCELO WEISHAUP T PRONI E  
EUGENIA TRONCOSO LEONE**

## **DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO**

Desde a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, fortaleceu-se o compromisso com o combate às desigualdades nas condições de vida e na adoção de medidas para promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres e entre brancos e negros no Brasil. Mas, apesar das grandes transformações pelas quais a sociedade brasileira passou desde então, em particular no âmbito econômico e na área das políticas públicas, as desigualdades raciais e de gênero apresentaram pouca redução, uma vez que processos discriminatórios continuaram se reproduzindo no cotidiano e gerando situações de desvantagem social para grande parcela das mulheres e da população negra no país (Rosa, 2011).

Muitos estudos têm mostrado que o Brasil permanece marcado por enorme desigualdade social, cuja origem remete a um processo histórico de segregação social. Como consequência desse processo, ficaram reservados papéis sociais diferenciados e oportunidades ocupacionais distintas para homens e mulheres e para os diversos grupos étnicos e raciais (Garcia, 2005; Theodoro, 2008).

É importante destacar que essas desigualdades são construídas socialmente e se manifestam com intensidades distintas em cada país<sup>1</sup>. O gênero está constituído por códigos de conduta que regem os membros da sociedade segundo seu sexo, não sendo, portanto, um atributo inato, senão algo que se adquire, e que vai ter um papel na reprodução da ordem social (Valenzuela,

1. O *Observatorio de Igualdad de Género da Cepal* tem promovido várias iniciativas no sentido de estudar os processos de reprodução das desigualdades entre homens e mulheres na América Latina. Recentemente, divulgou um levantamento completo dos indicadores disponíveis para combinar os estudos de gênero com as análises de etnia e raça no continente (Rangel B., 2012).





1999). Em torno do gênero se estrutura a divisão entre trabalho remunerado (produtivo) e trabalho doméstico (reprodutivo), cabendo em geral à mulher este último. O gênero também estrutura a divisão dentro do trabalho remunerado provocando uma divisão sexual entre as ocupações, o que leva ao confinamento das mulheres em ocupações de menor prestígio social. Estas desvantagens nas condições de acesso ao mercado de trabalho e ao emprego produtivo ocorrem em toda a América Latina (Cepal, 2010, p. 169):

Estas desigualdades reflejan, en parte, relaciones sociales que atribuyen un papel específico a la mujer, centrado en las tareas de reproducción, las brechas en los activos, la institucionalidad del mercado de trabajo diseñada según las pautas del hombre como sostén económico de la familia y los mecanismos de discriminación (...). Por otro lado, resulta inquietante esta brecha de género en las condiciones de trabajo, pues el gran contingente de mujeres que ingresan hoy al mercado de trabajo se convierte en una reserva de mano de obra susceptible de ser explotada en condiciones que contradicen tanto la legislación laboral como los avances en la legislación sobre igualdad de género. Esta asimetría en las condiciones laborales de hombres y mujeres obstaculiza doblemente la igualdad de derechos.

No caso das desigualdades de raça, diferentemente das de gênero, não há qualquer referência biológica inicial a partir da qual as formas de convivência social pudessem consolidar tratamentos diferenciados. Mas, a população permanece dividida pela categoria racial, em grande medida, pela reprodução de supostos atributos, características e estereótipos<sup>2</sup>. A raça também estrutura a divisão do trabalho entre ocupações mais desvalorizadas socialmente e com menores remunerações, nas quais se concentram as pessoas negras. Essa divisão é um legado histórico do colonialismo e da escravidão (Fraser, 1997, apud Valenzuela, 1999). As mulheres negras, em particular, sofrem a dupla discriminação de gênero e raça (Carneiro, 2002).

Para contribuir no entendimento de como essa questão se manifesta atualmente no Brasil, o propósito deste artigo é traçar um panorama das diferenças de gênero e raça no mercado de trabalho nacional. E, para possibilitar um entendimento mais nítido de como a discriminação se manifesta ao longo da vida dos trabalhadores, convém distinguir os jovens (idade entre 15 e 24

2. Por isso, no plano internacional, a OIT tem defendido a adoção de um conjunto de ações afirmativas para instaurar novas referências de comportamento social (Tomei, 2005).





anos) dos adultos (25 anos ou mais), o que pode ajudar a mensurar os principais desafios para a redução dessas desigualdades. As dificuldades encontradas pelas mulheres e por trabalhadores negros para participar plenamente da atividade econômica são claramente visíveis na condição de atividade, na forma de inserção ocupacional e nos rendimentos do trabalho. A articulação gênero-raça-idade permite identificar os grupos mais vulneráveis associados a essas dimensões<sup>3</sup>.

A fonte de dados para esta análise é a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) de 2011, realizada pelo IBGE. Optou-se por considerar a população acima de 15 anos, pois a partir dessa idade é mais frequente a entrada do jovem no mercado de trabalho<sup>4</sup>. Além disso, agruparam-se as idades compreendidas entre 15 e 19 e 19 e 24 anos, apesar da expressiva diferença nas taxas de participação na atividade econômica em favor do grupo de 20 a 24 anos.

Contudo, antes de apresentar o mapeamento das desigualdades com base nas informações da Pnad-2011, é oportuno mencionar alguns estudos que contribuem para o entendimento dos fatores responsáveis pela reprodução da discriminação por gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro e indicam as políticas que foram adotadas para enfrentar o problema no país.

### A DISCRIMINAÇÃO NO TRABALHO POR GÊNERO E RAÇA

Apesar das melhorias ocorridas no mercado de trabalho brasileiro durante a última década, há evidências de que a situação dos trabalhadores negros continua muito aquém da situação dos trabalhadores brancos, o que sugere que a população negra está exposta a um maior grau de vulnerabilidade social e mostra a necessidade de um combate mais intenso à discriminação racial. Se, por um lado, a questão racial só pode ser entendida no contexto da reprodução de enormes desigualdades sociais no país, por outro, a questão da desigualdade não pode ser entendida sem levar em conta o problema racial (Paixão et al., 2010).

Conclusão análoga pode ser ressaltada quando examinamos a questão da inserção subordinada das mulheres na sociedade brasileira e, em particular, da

3. Deve-se esclarecer que, apesar da relativamente baixa participação dos jovens de 15 a 19 anos na atividade econômica, a taxa de participação na PEA dos jovens dessa faixa etária no Brasil é muito maior do que a de países latino-americanos com nível similar de desenvolvimento como Chile, Argentina, Uruguai e México (Welters, 2009).

4. A Constituição Federal, promulgada em 1988, proíbe qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz. Conforme a lei nº 10.097, sancionada em dezembro de 2000 é considerado "aprendiz" o adolescente com idade entre 14 e 18 anos, que esteja em seu primeiro trabalho na condição de aprendiz, inclusive tendo aulas teóricas sobre uma determinada profissão. O aprendiz pode estar nessa condição durante dois anos, no máximo, e durante esse tempo tem os mesmos benefícios de um trabalhador comum. Depois de completar 16 anos, o adolescente pode ser efetivado a qualquer momento.



profunda desvantagem, em relação aos homens, no mercado de trabalho, que aparece na elevada participação das mulheres nas piores situações de informalidade, no trabalho não remunerado e no emprego doméstico sem carteira de trabalho e, inclusive, no emprego formal, nos empregos pior remunerados (Leone; Baltar, 2012). Essa desvantagem enfrentada pelas mulheres na atividade econômica está fortemente associada à necessidade de combinar o trabalho remunerado com as responsabilidades familiares. As mulheres continuam arcando com a maior parte das responsabilidades domésticas e os homens não têm aumentado devidamente sua participação nessas responsabilidades.

A associação mecânica das mulheres como uma “força de trabalho secundária” continua tendo uma forte presença no imaginário social, em especial na visão dos empresários (os responsáveis pela decisão de contratar ou promover uma funcionária) e mesmo dos formuladores de políticas públicas. Essa noção equivocada não representa as distintas realidades da inserção ocupacional feminina, mas continua sendo um dos elementos responsáveis pelas hierarquias e desigualdades entre homens e mulheres, assim como pelos padrões de discriminação e subordinação por gênero no mercado de trabalho brasileiro (Abramo, 2007).

Um estudo realizado em 2011 pelo Ipea em parceria com a ONU Mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) apontou para um amplo conjunto de desigualdades de gênero e raça – nos campos da educação, da saúde, da previdência social, da moradia, entre outros – que são estruturantes da desigualdade social brasileira. Em relação ao mercado de trabalho, o estudo conclui o seguinte (Ipea et al., 2011, p. 27):

(...) as mulheres têm consolidado, ao longo das últimas décadas, sua participação no mercado de trabalho no Brasil, que deixa, aos poucos, de ser percebida como secundária ou intermitente. A inserção das mulheres nesta realidade é, no entanto, marcada por diferenças de gênero e raça. Além de estarem menos presentes do que os homens no mercado de trabalho, ocupam espaços diferenciados, estando sobrerrepresentadas nos trabalhos precários. Ademais, a trajetória feminina rumo ao mercado de trabalho não significou a redivisão dos cuidados entre homens e mulheres, mesmo quando se trata de atividades remuneradas, o que pode ser percebido pela concentração de mulheres, especialmente negras, nos serviços sociais e domésticos.

As desigualdades no campo ocupacional relacionadas com o sexo e a cor/raça das pessoas podem ser examinadas distinguindo duas formas básicas





de segregação: a horizontal e a vertical. A primeira corresponde a barreiras de distintos tipos para que os indivíduos se distribuam de forma mais equilibrada pela estrutura ocupacional, ficando as melhores oportunidades de emprego concentradas entre homens brancos. A segunda ocorre quando, dentro de uma mesma ocupação, os homens brancos se situam em níveis hierárquicos superiores, havendo menores chances de ascensão profissional para mulheres e para trabalhadores negros – particularmente, para mulheres negras. A segregação ocupacional por sexo está fortemente relacionada aos estereótipos de gênero existentes na sociedade brasileira, ao passo que a segregação ocupacional por raça está associada com o preconceito e a discriminação no mercado de trabalho nacional. Acrescente-se que essas formas de segregação ocupacional são mais intensas em algumas macrorregiões do país e em certas Unidades da Federação (OIT, 2012, cap. 8).

As desigualdades por gênero e raça se manifestam no mercado de trabalho de várias maneiras: disparidades na taxa de participação, na taxa de desemprego, no rendimento médio mensal, entre outras. Em todos os indicadores disponíveis, encontram-se desvantagens das mulheres em relação aos homens e dos negros em relação aos brancos. Por exemplo, embora a participação feminina no mercado de trabalho venha crescendo (era de 57% em 1992 e passou para 65% em 2009), continua inferior à participação masculina (que se reduziu um pouco no período, de 90% para 87%). Em decorrência dessa expansão, as mulheres passaram a representar 44,5% da PEA nacional em 2009 (contra 40% em 1992). Mas convém ressaltar que, na maioria das vezes, as mulheres adultas que não faziam parte da força de trabalho ativa exerciam atividades no próprio domicílio; que as mulheres que estavam economicamente ocupadas acabavam, em geral, tendo uma jornada dupla, por causa da divisão sexual das atividades domésticas; e que a taxa de desemprego entre as mulheres era bem maior do que entre os homens, ao passo que o rendimento médio das mulheres correspondia a menos de três quartos do rendimento dos homens, em setembro de 2009. Por sua vez, os trabalhadores negros tinham um grau de instrução menor do que os brancos (média de 6,7 contra 8,4 anos de estudo), recebiam um rendimento médio que correspondia a 58% do rendimento dos brancos e apresentavam uma proporção bem maior de pobres. Note-se, ainda, que o rendimento médio mensal das mulheres negras, em 2009, correspondia a apenas 40% do rendimento dos homens brancos (OIT, 2012).

É relevante esclarecer que, na última década, cresceram os debates em torno da questão da inserção feminina no trabalho e aumentaram as cláusulas negociadas em convenções coletivas que envolvem a proteção às mulheres. Ao





## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

mesmo tempo, se intensificaram as políticas voltadas para a melhoria das condições de vida dos segmentos populacionais mais pobres e as políticas emancipatórias com foco nas mulheres negras, bem como ações voltadas para reduzir a discriminação racial e por gênero no mercado de trabalho (OIT, 2006). Mas, muitas dessas iniciativas contemplam apenas o chamado “emprego formal”<sup>5</sup>. Embora tenha se reduzido o peso das situações de trabalho mais vulneráveis (isto é, o empregado sem registro em carteira, o autônomo que trabalha para o público, o membro familiar não remunerado e o trabalhador doméstico), as desigualdades por gênero e raça continuam muito associadas à enorme precariedade das relações de trabalho. Por exemplo, na região metropolitana de São Paulo, 44% das mulheres negras estavam em situação de trabalho vulnerável, em 2009, contra 24% dos homens brancos (Dieese, 2012, cap. 10).

Também é importante mencionar que o Brasil registrou avanços perceptíveis em algumas áreas importantes na promoção do trabalho decente, tendo em vista as melhorias ocorridas no mercado de trabalho brasileiro a partir de 2004. Contudo, tais avanços não foram significativos quando analisada a questão da igualdade de oportunidades e de remuneração na ótica do gênero e da raça. De fato, este problema permanece sendo um grande desafio para a promoção do trabalho decente no país, conforme tem argumentado a própria OIT (2009a, p. vii):

Apesar da redução das brechas durante o período em análise [1992-2007], ainda perduram expressivas desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho, que contribuem decisivamente para a persistência de significativos déficits de trabalho decente entre mulheres e negros. O crescimento da participação das mulheres no mercado laboral não vem sendo acompanhado de uma redefinição das relações de gênero no âmbito das responsabilidades domésticas, o que vem submetendo as trabalhadoras a uma dupla jornada de trabalho.

Conforme informações da Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2010), enquanto as mulheres ocupadas gastavam em média 22 horas semanais em

5. A legislação brasileira prevê uma série de medidas com relação à conciliação entre trabalho e afazeres domésticos (licença maternidade e paternidade, intervalo para amamentação, assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 anos de idade em creches e pré-escolas, salário-família, entre outros). É importante ressaltar que todos esses direitos são assegurados apenas para os trabalhadores com vínculo de emprego formalizado, o que implica numa cobertura bastante restrita da legislação brasileira aos trabalhadores e suas famílias. Embora a informalidade no trabalho atinja homens e mulheres, é maior a proporção de mulheres que carecem de medidas protetoras em razão de uma situação ocupacional muito vulnerável (emprego doméstico sem carteira e trabalho não remunerado).





afazeres domésticos, a média entre os homens era de 9,5 horas. O mesmo estudo mostra, entretanto, que as mulheres com maior grau de instrução (12 anos e mais de estudo) gastam menos horas em afazeres domésticos que as menos escolarizadas (menos de 8 anos de estudo), dedicando mais tempo ao trabalho produtivo. Isto porque dispõem de mais recursos econômicos para contratar uma trabalhadora doméstica remunerada. No Brasil, as empregadas domésticas possibilitam a inserção na atividade econômica de muitas mulheres das classes média e alta. Estas mulheres, principalmente cônjuges, passaram a ter trabalho remunerado e contratar empregada doméstica, sobretudo pelos baixos salários dessa categoria (Melo, 2005).

A questão da conciliação entre trabalho remunerado e responsabilidades familiares foi inicialmente colocada pela Recomendação 123 da OIT (1965)<sup>6</sup>, que destaca a necessidade de proteger o emprego das mulheres com responsabilidades familiares. Mas foi somente em 1981, com a Convenção 156 e a Recomendação 165 que a OIT colocou a questão da corresponsabilidade pelas atividades dentro da família destacando a necessidade de elaboração de políticas voltadas para a promoção da conciliação entre trabalho remunerado, atividades domésticas e cuidados com a família (Vasconcelos, 2009).

Ressalte-se um traço importante da Convenção 156: incentiva o Estado a promover medidas e implementar políticas sem uma distinção de sexo. Essa diretriz é importante, pois muitas medidas que visam proteger e apoiar as mulheres muitas vezes, tem o efeito contrário, ao reforçar a discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, enquanto elas continuam sendo as principais responsáveis pela vida domiciliar. É fundamental aumentar as responsabilidades familiares do homem, passando também a compartilhar com as mulheres o papel de provedor da família (OIT, 2009b, p. 20). A questão da conciliação entre trabalho remunerado e responsabilidades familiares envolve enfrentar o problema da igualdade de gênero tanto no trabalho remunerado quanto nas responsabilidades familiares.

Voltando ao ponto central desta seção, é fundamental frisar que as representações sociais herdadas do passado e as várias formas de discriminação no trabalho por gênero e raça produziram uma gama de desigualdades que têm sido reduzidas de forma muito gradual apesar dos esforços empenhados na

6. Para uma síntese das normas internacionais de promoção dos direitos das mulheres trabalhadoras e da igualdade de gênero, ver OIT (2007). A referida convenção avançou na atribuição das responsabilidades familiares tanto para homens como para mulheres. Além disso, definiu como responsabilidade do Estado atentar para que entre os objetivos de suas políticas nacionais esteja o de viabilizar o efetivo exercício do direito de estar empregado sem sofrer discriminação e com o menor conflito possível entre suas responsabilidades familiares e profissionais a todos os trabalhadores que possuam responsabilidades familiares independentemente de sexo (Leone; Moretto, 2012).



promoção do trabalho decente no Brasil. E a reprodução desses tratamentos diferenciados tem sido um obstáculo no combate à pobreza e à elevada desigualdade social no país:

É de fundamental importância entender a situação específica de mulheres e negros quando se trata de definir e implantar políticas que visem a superar a desigualdade social brasileira (...). Superar a desigualdade significa afirmar não apenas que as condições de vida e trabalho de mulheres e da população negra precisam melhorar, mas também que precisam melhorar mais e mais rapidamente do que para o conjunto da população, de forma que as diferenças hoje existentes possam ser superadas (Marques; Sanches, 2010, p. 54).

Em suma, embora os resultados sejam ainda tímidos ou pouco satisfatórios, é preciso reconhecer que tem havido avanços importantes na promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil. Como demonstra um relatório da OIT, intitulado Igualdade de gênero e raça no trabalho, foram significativos os avanços verificados na década passada no sentido da construção de uma “institucionalidade” voltada à promoção dos direitos das mulheres e ao combate à discriminação por raça, prioridades que passaram a ocupar um lugar cativo na agenda das políticas públicas. Houve, inclusive, sinergia com os programas formulados e implementados nas áreas de combate à pobreza, de promoção do emprego e da inclusão social. Essas políticas contemplaram uma preocupação sistemática com as questões de gênero e raça. Ainda que as desigualdades permaneçam elevadas, tais políticas tiveram impactos positivos quanto à ampliação dos direitos das mulheres e dos negros que permanecem expostos a situações ocupacionais vulneráveis (Abramo, 2010).

Para que avanços substantivos possam ser obtidos, é essencial que a sociedade brasileira tome consciência da dimensão das desigualdades de gênero e raça, assim como das suas consequências, que certamente não se limitam às distorções verificadas no funcionamento do mercado de trabalho.

### SITUAÇÃO DA DESIGUALDADE NAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO

O objetivo desta seção é examinar algumas assimetrias, no âmbito do trabalho, relacionadas com o gênero e a raça, procurando verificar se elas se acentuam quando considerado o recorte por faixa etária. A análise destaca as desigualdades entre homens e mulheres e entre negros e brancos baseadas nos seguintes indicadores: taxa de participação, taxa de ocupação, taxa de desemprego, taxa de assalariamento e taxa de formalização do vínculo de emprego.





A definição de “cor/raça” utilizada pelo IBGE classifica a população residente com as seguintes denominações: “branca”, “preta”, “amarela”, “parda” e “indígena”. Geralmente, são considerados trabalhadores negros aqueles que se declaram “pretos” ou “pardos”. Para simplificar a análise, no presente estudo, os trabalhadores brancos incluem os que se declaram “amarelos”, enquanto os “indígenas” estão somados aos negros.

Em 2011, de acordo com a Pnad, havia cerca de 92,5 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade que se declararam ocupadas no momento da entrevista, dos quais 57,7% eram homens e 42,3% eram mulheres. Nesse conjunto, 48,8% se consideravam “brancas” e apenas 0,6% “amarelas”, ao passo que 41,2% se classificavam como de cor “parda”, outros 9,1% na categoria “preta” e apenas 0,4% como “indígena”. Dessa forma, mais da metade da população ocupada (50,7%) pode ser considerada como composta por trabalhadores negros.

Uma primeira observação a fazer diz respeito à taxa de participação no mercado de trabalho (Tabela 1). Em 2011, dois terços da população em idade ativa (PIA) – 15 anos ou mais – estavam economicamente ativos (PEA), mas a taxa de participação masculina era bem maior do que a feminina (78% contra 55%). Por sua vez, comparando a situação de brancos e negros, não havia diferença significativa neste aspecto: nota-se uma taxa de participação levemente superior entre os negros (67% contra 66%).

É importante lembrar que as taxas de participação variam com a idade ou o ciclo de vida das pessoas. Assim, nas idades mais jovens as taxas são menores, pois muitos optam exclusivamente pela frequência à escola, adiando a entrada no mercado de trabalho, enquanto as maiores taxas de participação são observadas nas idades de 25 anos e mais.

Importa aqui ressaltar que, ao cruzar as características pessoais (sexo, cor e faixa etária), são percebidos diferentes padrões: além da menor participação das mulheres e dos jovens na atividade econômica, observa-se que as mulheres negras com idade entre 15 e 24 anos apresentam uma taxa de participação menor do que as mulheres brancas no mesmo grupo etário; por sua vez, os homens negros com 25 anos ou mais apresentam participação um pouco maior do que os homens brancos na mesma faixa de idade.

De fato, as diferenças de gênero aparecem mais intensamente na população negra. O mesmo pode ser constatado em relação à diferença de participação entre jovens e adultos, que é um pouco maior no caso das pessoas negras, o que pode estar refletindo, de um lado, a maior dificuldade de inserção dos jovens negros no mercado de trabalho (principalmente das mulheres) e, de outro, a retirada mais tardia por parte dos adultos negros do mercado de trabalho.



**Tabela 1**

**Taxa de participação econômica da população com 15 anos ou mais**  
Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branços	De 15 a 24 anos	66,3	53,8	59,9
	25 e mais	80,5	55,9	67,1
	<b>Total</b>	<b>77,4</b>	<b>55,5</b>	<b>65,7</b>
Negros	De 15 a 24 anos	68,3	48,2	58,5
	25 e mais	82,7	56,4	69,2
	<b>Total</b>	<b>79,1</b>	<b>54,5</b>	<b>66,6</b>
Total	De 15 a 24 anos	67,4	50,8	59,1
	25 e mais	81,6	56,1	68,1
	<b>Total</b>	<b>78,3</b>	<b>55</b>	<b>66,2</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Análise similar pode ser feita no que diz respeito à taxa de ocupação: as mulheres apresentam uma proporção (em relação ao total que tem idade para trabalhar) bem menor do que os homens; por sua vez, não há diferença quando se comparam as porcentagens de brancos e de negros que declaram estar trabalhando (Tabela 2). Em 2011, 62% da PIA estavam economicamente ocupados (PO), sendo a mesma porcentagem entre brancos e negros. Mas, é

**Tabela 2**

**Taxa de ocupação econômica da população com 15 anos ou mais**  
Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branços	De 15 a 24 anos	58,6	44,5	51,4
	25 e mais	78,4	52,8	64,5
	<b>Total</b>	<b>74,1</b>	<b>51,2</b>	<b>61,9</b>
Negros	De 15 a 24 anos	59,8	37,5	48,9
	25 e mais	79,9	52,1	65,6
	<b>Total</b>	<b>74,9</b>	<b>48,8</b>	<b>61,6</b>
Total	De 15 a 24 anos	59,3	40,7	50,1
	25 e mais	79,1	52,5	65
	<b>Total</b>	<b>74,5</b>	<b>50</b>	<b>61,7</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.



importante registrar que essa taxa era de 75% entre os homens e 50% entre as mulheres; e que metade das pessoas entre 15 e 24 anos estavam trabalhando, ao passo que na faixa etária superior, a taxa correspondia a praticamente dois terços das pessoas.

Note-se que as diferenças raciais se acentuam no caso das mulheres jovens: negras com idade entre 15 e 24 anos apresentam uma taxa de ocupação bem menor do que as brancas (37,5% contra 44,5%). Além disso, as diferenças entre gêneros são ainda maiores quando se considera a cor da pele, uma vez que os homens jovens negros têm taxa de ocupação levemente superior aos brancos. Entre as pessoas adultas, a elevada diferença entre as taxas de ocupação de homens e de mulheres se manifesta de forma semelhante entre negros e brancos (a cor da pele não aumenta a diferença).

Uma clara evidência das maiores dificuldades de inserção das mulheres e dos negros no mercado de trabalho brasileiro é o diferencial no risco de ficar desempregado. A maior taxa de desemprego entre as mulheres (9,1% contra 4,9%), apesar dos maiores níveis de escolaridade da população feminina, ajuda a caracterizar a desigualdade de gênero no mercado de trabalho (Tabela 3). Por sua vez, o desemprego é também maior entre a população trabalhadora negra comparativamente à branca (7,6% contra 5,8%). É importante frisar que a sobreposição entre a discriminação por gênero e a discriminação por raça agrava a desigualdade: em 2011, entre as mulheres negras a taxa de desemprego era mais do que o dobro da taxa entre homens brancos (10,6% e 4,2%, respectivamente).

**Tabela 3**

**Taxa de desemprego da população economicamente ativa**  
Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branco	De 15 a 24 anos	11,6	17,3	14,2
	25 e mais	2,6	5,4	3,9
	<b>Total</b>	<b>4,2</b>	<b>7,6</b>	<b>5,8</b>
Negro	De 15 a 24 anos	12,4	22,2	16,3
	25 e mais	3,5	7,7	5,2
	<b>Total</b>	<b>5,4</b>	<b>10,6</b>	<b>7,6</b>
Total	De 15 a 24 anos	12	19,8	15,3
	25 e mais	3	6,5	4,6
	<b>Total</b>	<b>4,9</b>	<b>9,1</b>	<b>6,7</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.



Entre os trabalhadores jovens a taxa de desemprego era três vezes maior do que entre os trabalhadores adultos (15,3% contra 4,6%), em 2011. Mas a pouca experiência profissional é mais sentida pelos grupos mais vulneráveis. Deve-se ressaltar que 22,2% das mulheres negras jovens estavam procurando trabalho, porcentagem bem maior do que entre os homens negros jovens (12,4%). As mulheres brancas jovens também apresentavam uma taxa de desemprego muito elevada (17,3%). Por sua vez, as menores porcentagens de desempregados pertenciam aos homens adultos, especialmente os brancos, mas também os negros (apenas 2,6% e 3,5%, respectivamente).

Em síntese, as desigualdades de gênero e raça aparecem nos indicadores de condição de atividade, principalmente nas maiores taxas de desemprego das mulheres. As mulheres negras são as mais penalizadas como resultado de uma dupla discriminação (gênero e raça) com uma taxa de desemprego de 10,6% contra 7,6% das brancas.

A rigor, a compra e venda de força de trabalho implica numa relação de assalariamento, a qual está sujeita à regulação pública. Mas, no Brasil, a oferta de empregos não é suficiente para absorver o enorme contingente de mão de obra disponível para o trabalho, o que induz a busca de alternativas ocupacionais fora de uma relação de emprego. Em geral, nas regiões economicamente mais dinâmicas predomina um mercado de trabalho melhor estruturado, ao passo que em regiões mais atrasadas ou menos urbanizadas o emprego remunerado tende a ter menor participação.

Em 2011, no país como um todo, a taxa de assalariamento era de 68%. Ou seja, o emprego assalariado (seja este para estabelecimentos ou para famílias) representava em 2011 pouco mais de dois terços da ocupação total. Assim, o resto da ocupação, que era trabalho não assalariado (empregadores, autônomos, não remunerados e autoconsumo e autoconstrução) representava aproximadamente um terço da ocupação total. Essa proporção é muito elevada indicando os problemas de absorção das pessoas no mercado de trabalho no Brasil. É relevante notar que o trabalho doméstico era responsável por 7% das ocupações (Tabela 4).

Novamente, existem diferenças significativas quando se consideram as três características pessoais (sexo, cor e idade). Em primeiro lugar, a taxa de assalariamento das mulheres era maior do que a dos homens (uma diferença de sete pontos percentuais), mas excluindo o trabalho doméstico, a taxa entre os homens ficava quase oito pontos percentuais acima da taxa das mulheres (64,5% contra 57%). Assim, o emprego doméstico remunerado era o grande responsável pela maior participação do emprego assalariado na ocupação das mulheres. Efetivamente, 15,6% das mulheres encontram-se ocupadas no em-



prego doméstico remunerado. Por sua vez, não havia diferença significativa entre brancos e negros, mas o diferencial aparece quando é excluído o trabalho doméstico: 63,5% contra 59%, respectivamente. Também é importante verificar que a taxa de assalariamento era bem maior entre os jovens, que não têm experiência profissional para trabalhar por conta própria, ao passo que entre os ocupados com mais de 24 anos de idade havia uma presença relativamente menor de assalariados. Excluindo o trabalho doméstico, a taxa de assalariamento dos jovens era de 77%, ao passo que entre os adultos era de 58%.

Pode-se ressaltar a enorme participação do trabalho doméstico entre as mulheres negras (20% das ocupadas), bem acima da participação entre as mulheres brancas (12%) – enquanto apenas 1% dos homens, sejam eles brancos ou negros, trabalhavam em serviço doméstico. Por isso, em 2011, a taxa de assalariamento das mulheres negras era muito menor do que a dos homens brancos (51% contra 64,5%).

A desigualdade na forma de inserção no mercado de trabalho brasileiro também fica evidente quando se considera a formalização do vínculo de emprego. Em 2011, a parcela dos empregados que tinha a carteira de trabalho assinada (ou era funcionário público estatutário) correspondia a 71% do total – cerca de 76% quando excluídos os trabalhadores domésticos (Tabela 5). A desvantagem de não ter um emprego formal era mais frequente entre as mulheres do que entre os homens, mas essa posição se inverte quando excluído o trabalho doméstico (21% entre as mulheres e 26,5% entre os homens). Ou seja, o emprego assalariado do homem é mais formalizado do que o da mu-

**Tabela 4****Taxa de assalariamento da população ocupada**

Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Incluindo trabalho doméstico			Excluindo trabalho doméstico		
		Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Branco	De 15 a 24	82,2	88,6	85,0	81,8	81,7	81,8
	25 e mais	61,9	70,7	65,8	61,1	58,1	59,8
	<b>Total</b>	<b>65,4</b>	<b>73,7</b>	<b>69,1</b>	<b>64,6</b>	<b>62,0</b>	<b>63,5</b>
Negro	De 15 a 24	76,3	82,3	78,5	75,7	66,6	72,3
	25 e mais	63,0	68,7	65,3	61,8	48,0	56,2
	<b>Total</b>	<b>65,6</b>	<b>71,1</b>	<b>67,8</b>	<b>64,6</b>	<b>51,3</b>	<b>59,2</b>
Total	De 15 a 24	78,9	85,5	81,5	78,3	74,2	76,7
	25 e mais	62,5	69,8	65,6	61,5	53,3	58,0
	<b>Total</b>	<b>65,5</b>	<b>72,4</b>	<b>68,4</b>	<b>64,6</b>	<b>56,9</b>	<b>61,3</b>

Fonte: IBGE, Pnad, 2011.

lher. Mas, novamente, considerando somente o emprego em estabelecimento econômico 78,9% do emprego assalariado feminino é formalizado, uma proporção maior do que a do emprego assalariado masculino (73,6% para o caso do emprego de homens em estabelecimento econômico). Assim, o emprego assalariado da mulher no total do emprego assalariado é menos formal do que o do homem devido ao alto peso do emprego doméstico sem carteira de trabalho. E convém mencionar que quase dois terços dos empregados com menos de 25 anos tinham o vínculo registrado, ao passo que pouco mais de um quinto dos assalariados com mais de 24 anos não tinham uma relação de emprego formalizada.

Tabela 5

## Taxa de formalização do vínculo de emprego

Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Incluindo trabalho doméstico			Excluindo trabalho doméstico		
		Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Branços	De 15 a 24	69,2	67,8	68,5	69,4	72,2	70,7
	25 e mais	81,1	75,9	78,6	81,5	84,7	82,8
	<b>Total</b>	<b>78,5</b>	<b>74,3</b>	<b>76,5</b>	<b>78,9</b>	<b>81,9</b>	<b>80,2</b>
Negros	De 15 a 24	57,8	54,3	56,4	58	64,6	60,2
	25 e mais	71,7	63,5	68,2	72,2	78	74,2
	<b>Total</b>	<b>68,5</b>	<b>61,6</b>	<b>65,6</b>	<b>68,9</b>	<b>74,9</b>	<b>71</b>
Total	De 15 a 24	62,9	61,4	62,3	63,2	68,8	65,4
	25 e mais	76,2	70	73,4	76,7	81,8	78,7
	<b>Total</b>	<b>73,3</b>	<b>68,3</b>	<b>71</b>	<b>73,6</b>	<b>78,9</b>	<b>75,7</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

A cor da pele também implica diferenças na taxa de formalização do vínculo de emprego. Em 2011, ela era de 76,5% entre os assalariados que se declararam brancos e de 65,5% entre os que se declararam pretos ou pardos. Excluindo o trabalho doméstico, a disparidade se mantém: 80% contra 71%. Novamente, a desigualdade se acentua quando gênero e raça são sobrepostos: os homens brancos apresentavam uma porcentagem maior de emprego formal do que as mulheres negras (78,5% contra 61,5%). Mas, excluindo o trabalho doméstico, as mulheres negras apresentavam uma taxa mais próxima da dos homens brancos e superior à dos homens negros (75%, 79% e 69%, respectivamente). Ressalte-se que apenas 15% das mulheres brancas com mais de 24 anos de idade não tinham o vínculo de emprego formalizado, desde que não seja considerado o trabalho doméstico, ao passo que essa proporção alcançava



46% das mulheres negras com idade inferior a 25 anos, quando incluído o trabalho doméstico.

As diferenças apontadas nas taxas de assalariamento e formalização do vínculo do emprego são manifestações da desigualdade de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. A elevada porcentagem de mulheres ocupadas no serviço doméstico é uma característica do Brasil. A informalidade marca mais o serviço doméstico do que outras ocupações. A aquisição de direitos trabalhistas pelas empregadas domésticas vem significando um rompimento do ponto de vista legal e político com uma situação que ainda guardava resquícios de uma sociedade escravista, sujeitas a situações de dependência, violência, formas de pagamento arbitrárias ou falta de pagamentos e disponibilidade absoluta de tempo<sup>7</sup> (Ávila, 2002).

### SITUAÇÃO DA DESIGUALDADE NOS RENDIMENTOS DO TRABALHO

O principal indicador de desigualdade no mercado de trabalho é o rendimento médio mensal, diretamente relacionado com a composição diversificada da oferta de oportunidades ocupacionais entre os variados ramos de atividade e com o perfil de qualificação e experiência profissional dos trabalhadores. É importante mencionar, contudo, que as diferenças de rendimento desfavoráveis às mulheres resultam de sua segregação em ocupações pior remuneradas, devido principalmente às dificuldades destas em articular a vida familiar com o trabalho remunerado. As mulheres continuam arcando com a maior parte das responsabilidades familiares e os homens não têm aumentado devidamente sua participação nessas responsabilidades. No ambiente de trabalho as mulheres são muitas vezes penalizadas pelas responsabilidades familiares, pois existe um estereótipo que coloca em dúvida seu profissionalismo em relação às tarefas que elas podem desempenhar como consequência do conflito entre trabalho remunerado e responsabilidades familiares (Leone; Baltar, 2012).

A seguir, serão examinadas algumas assimetrias relacionadas com o gênero e a cor da pele considerando o recorte por faixa etária, procurando destacar a situação mais desfavorável das mulheres, notadamente, das negras.

7. A Constituição Federal do Brasil de 1988 é um marco fundamental da cidadania das mulheres do ponto de vista legal, ao afirmar, nos seus princípios, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Nesse marco, as empregadas domésticas conquistaram os direitos a: salário-mínimo, irredutibilidade do salário, décimo terceiro salário, repouso semanal remunerado, férias remuneradas de 30 dias e licença à gestante, aviso prévio proporcional ao tempo de serviço e aposentadoria (Ávila, 2002, p. 132). Em abril de 2013, os direitos das empregadas domésticas foram ampliados com jornada de trabalho de 44 horas semanais (com o limite de 8 horas diárias) e pausa para almoço. Outros direitos como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), multa para o empregador que demite sem justa causa, adicional noturno e de hora extra ainda dependem de regulamentação.

**Tabela 6**  
**Rendimento mensal médio dos ocupados<sup>(1)</sup>**  
 Brasil, 2011 (em salário-mínimo)

Cor	Idade	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branços	De 15 a 24 anos	1,67	1,42	1,56
	25 e mais	3,8	2,64	3,3
	<b>Total</b>	<b>3,45</b>	<b>2,43</b>	<b>3</b>
Negros	De 15 a 24 anos	1,29	1,05	1,2
	25 e mais	2,16	1,57	1,93
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1,47</b>	<b>1,79</b>
Total	De 15 a 24 anos	1,46	1,24	1,37
	25 e mais	2,96	2,13	2,62
	<b>Total</b>	<b>2,69</b>	<b>1,98</b>	<b>2,4</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Nota: 1) Exclui os ocupados sem remuneração.

Obs.: Salário-mínimo vigente em setembro de 2011 = R\$ 545,00.

Em setembro de 2011, de acordo com a Pnad, o conjunto dos ocupados no país (excluindo os sem remuneração ou sem declaração de rendimento) tinha um rendimento mensal médio em torno de 1.300,00 reais (correspondendo a 2,4 salários-mínimos), mas esse valor variava bastante quando consideradas as características pessoais aqui examinadas (Tabela 6). Em geral, os rendimentos médios dos homens superavam os das mulheres; a consideração da cor coloca em evidência os maiores rendimentos médios dos brancos sejam estes homens ou mulheres. Assim, os homens brancos recebiam, em média, rendimentos mensais que correspondiam a quase 3,5 s.m. e as mulheres brancas 2,4 s.m., ao passo que as mulheres negras recebiam menos da metade dos homens brancos (cerca de 1,5 SM). É importante destacar aqui que a desvantagem de cor supera a de gênero, pois os homens negros tinham rendimentos médios inferiores aos das mulheres brancas. A consideração da idade revela que os ocupados com mais de 24 anos de idade ganhavam em média quase o dobro do rendimento das pessoas com menos de 25 anos. Mas, as mulheres jovens negras tinham um rendimento médio equivalente ao piso salarial legal, enquanto os homens jovens brancos tinham um rendimento quase 70% acima do salário-mínimo. Por sua vez, os homens brancos com mais de 24 anos de idade ganhavam, em média, mais do que o dobro declarado pelas mulheres negras na mesma faixa etária. Por último, os rendimentos médios das mulheres brancas, jovens ou adultas, superam os rendimentos médios de homens e mulheres negros, sejam estes jovens ou adultos.

**Tabela 7****Rendimento nominal médio por hora trabalhada**  
Brasil, 2011 (em R\$)

Cor	Idade	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branços	De 15 a 24 anos	6,38	5,86	6,15
	25 e mais	13,97	11,07	12,72
	<b>Total</b>	<b>12,72</b>	<b>10,17</b>	<b>11,62</b>
Negros	De 15 a 24 anos	5,09	5,01	5,06
	25 e mais	8,84	7	8,12
	<b>Total</b>	<b>8,14</b>	<b>6,64</b>	<b>7,56</b>
Total	De 15 a 24 anos	5,67	5,44	5,58
	25 e mais	11,34	9,15	10,44
	<b>Total</b>	<b>10,34</b>	<b>8,5</b>	<b>9,58</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Obs.: Exclui os ocupados sem remuneração.

Para corrigir eventuais distorções causadas por diferenças na jornada de trabalho semanal, convém calcular o rendimento médio por hora trabalhada. Utilizando esta ponderação, constata-se que, em setembro de 2011, o conjunto dos ocupados com remuneração positiva tinha um rendimento médio de 9,60 reais por hora. Mas, novamente, importa aqui ressaltar que esse valor variava bastante quando considerados o sexo, a cor e a idade (Tabela 7).

É compreensível que os trabalhadores com mais de 24 anos de idade recebessem quase o dobro do rendimento médio dos trabalhadores jovens (10,40 contra 5,60 reais por hora). Mas, esse aumento associado com a maior experiência profissional era bem mais expressivo entre os homens brancos (de 6,40 para 14,00 reais por hora) e bem menor entre as mulheres negras (de 5,00 para 7,00 reais por hora).

A tabela 8 permite visualizar mais claramente as diferenças de rendimento relacionadas especificamente ao gênero. A primeira observação a ser feita é que o hiato entre o rendimento médio de homens e mulheres é maior quando se considera o rendimento mensal, em comparação com o rendimento por hora trabalhada. Em 2011, as mulheres ocupadas recebiam rendimentos mensais correspondentes, em média, a 73% daqueles dos homens ocupados. Mas, fazendo a ponderação, as mulheres recebiam, em média, um rendimento horário que correspondia a 82% do dos homens. Ou seja, mesmo controlando a duração da jornada, a diferença de remuneração entre homens e mulheres é expressiva (a remuneração média horária dos homens é 22% superior à das mulheres).

Também é interessante ressaltar que a discrepância de rendimentos por gênero é maior no caso de trabalhadores brancos: o rendimento mensal médio das mulheres era 30% inferior ao dos homens (no caso dos trabalhadores negros, o rendimento mensal das mulheres era 26% menor). E que as diferenças por gênero se tornam maiores entre os trabalhadores com mais de 24 anos de idade. Chama atenção, nesse sentido, que não havia diferença significativa entre o rendimento horário de homens e mulheres no caso dos trabalhadores negros com idade inferior a 25 anos, mas a diferença se manifesta claramente na faixa etária superior (Tabela 8).

**Tabela 8****Razão entre o rendimento médio de mulheres e homens<sup>(1)</sup>**

Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Rendimento mensal	Rendimento por hora
Branco	De 15 a 24 anos	0,85	0,92
	25 e mais	0,69	0,79
	<b>Total</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
Negro	De 15 a 24 anos	0,82	0,98
	25 e mais	0,72	0,79
	<b>Total</b>	<b>0,74</b>	<b>0,82</b>
Total	De 15 a 24 anos	0,85	0,96
	25 e mais	0,72	0,81
	<b>Total</b>	<b>0,73</b>	<b>0,82</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Nota: 1) Fração do rendimento das mulheres em relação ao dos homens.

A Tabela 9, por sua vez, permite visualizar nitidamente as diferenças de rendimento relacionadas especificamente à raça, também utilizando os dois critérios. Nota-se que a desigualdade se acentua quando o foco é colocado na cor da pele: os trabalhadores negros obtinham um rendimento mensal médio correspondente a apenas 60% daquele dos trabalhadores brancos. Essa diferença ocorria com uma intensidade levemente maior entre os homens e era maior entre os trabalhadores com idade superior a 24 anos. Considerando a remuneração por hora trabalhada, o diferencial entre negros e brancos era um pouco menor, mas ainda muito significativo (hiato de 35%), manifestando-se com a mesma intensidade entre homens e mulheres na faixa etária superior (Tabela 9).

Um dos fatores que ajudam a explicar as disparidades de rendimento no mercado de trabalho brasileiro é o grau de instrução. Em geral, trabalhadores

**Tabela 9****Razão entre o rendimento médio de negros e brancos<sup>(1)</sup>**  
Brasil, 2011 (em %)

Cor	Idade	Rendimento mensal	Rendimento por hora
Homens	De 15 a 24 anos	0,77	0,8
	25 e mais	0,57	0,63
	<b>Total</b>	<b>0,58</b>	<b>0,64</b>
Mulheres	De 15 a 24 anos	0,74	0,85
	25 e mais	0,59	0,63
	<b>Total</b>	<b>0,61</b>	<b>0,65</b>
Total	De 15 a 24 anos	0,77	0,82
	25 e mais	0,58	0,64
	<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>0,65</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Nota: 1) Fração do rendimento dos negros em relação ao dos brancos.

com um nível de escolaridade maior conseguem obter empregos melhores ou têm mais chance de sucesso em trabalhos por conta própria. Contudo, é interessante mencionar que as mulheres apresentam uma situação mais favorável do que os homens (uma vez que os rapazes começam a trabalhar mais cedo e abandonam o estudo antes das moças) e, ainda assim, declaram uma remuneração média inferior. Além dessa maior escolaridade das mulheres ocupadas – que reflete a maior escolaridade das mulheres no conjunto da população – deve-se mencionar o fato de que as mulheres de famílias com condição socioeconômica mais desfavorecida e com menor grau de escolaridade ainda têm uma participação menor na atividade econômica (Hoffmann; Leone, 2004). Os trabalhadores negros, por sua vez, apresentam clara desvantagem neste quesito, o que contribui para explicar rendimentos médios menores do que os brancos.

É importante mencionar que a educação superior tem sido um fator importante no progresso profissional das mulheres, principalmente no setor público e nas grandes organizações do setor privado, nos quais o recrutamento e a seleção são muito mais rigorosos. Conforme Beltrão e Alves (2004), as conquistas femininas na educação vêm acontecendo de maneira progressiva e a proporção de mulheres de coortes mais jovens que concluem o curso superior é quase duas vezes a dos homens. Contudo, conforme os mesmos autores, essas conquistas femininas nos níveis de instrução não foram acompanhadas por conquistas equivalentes no mercado de trabalho, pois os maiores níveis de escolaridade das mulheres ocupadas não lhes têm garantido o acesso a níveis de rendimento semelhantes aos masculinos.

**Tabela 10**  
**Distribuição dos ocupados por anos de estudo completo**  
 Brasil, 2011 (em %)

Cor	Anos de estudo	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branços	Menos de 8	31,9	23,2	28
	8 anos ou mais	68,1	76,7	71,9
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Negros	Menos de 8	47,9	36,1	43,1
	8 anos ou mais	52	63,7	56,7
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Total	Menos de 8	40,3	29,4	35,7
	8 anos ou mais	59,6	70,4	64,2
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Na Tabela 10, nota-se que mais de um terço dos trabalhadores ocupados, em 2011, não tinham concluído o ensino fundamental. Entre os homens, essa proporção era de 40%; entre as mulheres, de 29%. Entre os brancos, 28%; entre os negros, 43%. A proporção que tinha menos de 8 anos de estudo completo entre as mulheres brancas era de apenas 23%, contra 48% entre os homens negros. Esta condição é importante para entender as disparidades de rendimento, uma vez que os ocupados sem o nível básico de escolaridade ganhavam, em média, metade do rendimento horário dos ocupados que tinham concluído pelo menos o ensino fundamental (Tabela 11).

As desigualdades por gênero e por raça ficam bastante evidentes na Tabela 11. Os homens brancos com pelo menos o ensino fundamental completo ganhavam, em média, 15,30 reais por hora trabalhada, ao passo que as mulheres negras que não tinham o grau de instrução básico ganhavam, em média, apenas 4,10 reais por hora, em 2011. Ou seja, ganhavam três vezes menos, desproporção que não se explica somente pelo grau de instrução.

Como se pode constatar na Tabela 12, a disparidade de rendimentos por gênero é levemente maior para aqueles que concluíram o ensino fundamental, em comparação com os que não possuem o nível educacional básico (rendimento horário médio inferior em 25% e 23%, respectivamente, em 2011). Por sua vez, a disparidade de rendimentos por cor/raça também é mais acentuada entre os que possuem pelo menos o ensino fundamental (rendimento horário médio inferior em 31%) do que entre os que sequer concluíram esse nível básico (rendimento horário médio inferior em 22%).

**Tabela 11**

**Rendimento médio por hora trabalhada segundo anos de estudo**  
Brasil, 2011 (em R\$)

Cor	Anos de estudo	Sexo		Total
		Masculino	Feminino	
Branços	Menos de 8	6,99	5,39	6,47
	8 anos ou mais	15,34	11,37	13,47
	<b>Total</b>	<b>12,72</b>	<b>10,17</b>	<b>11,62</b>
Negros	Menos de 8	5,41	4,11	5,02
	8 anos ou mais	10,51	7,79	9,29
	<b>Total</b>	<b>8,14</b>	<b>6,64</b>	<b>7,56</b>
Total	Menos de 8	6,02	4,64	5,59
	8 anos ou mais	13,13	9,81	11,6
	<b>Total</b>	<b>10,34</b>	<b>8,5</b>	<b>9,58</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Obs.: Exclui os ocupados sem remuneração.

**Tabela 12**

**Disparidade de rendimento horário por gênero e por raça<sup>(1)</sup>**  
Brasil, 2011 (em %)

Anos de estudo	Mulheres X Homens	Negros X Brancos
Menos de 8	0,771	0,776
8 anos ou mais	0,747	0,690
<b>Total</b>	<b>0,822</b>	<b>0,650</b>

Fonte: IBGE. Pnad, 2011.

Nota: 1) Fração do rendimento médio por hora trabalhada.

A comparação dos rendimentos médios segundo sexo e cor, considerando os dois níveis de escolaridade, evidenciou então que os rendimentos médios masculinos são sempre superiores aos femininos, independente do nível de escolaridade, e que as diferenças de rendimento são ainda maiores entre os que concluíram o ensino fundamental.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, apesar das melhorias verificadas no mercado de trabalho durante a última década, há evidências de que a situação de muitas mulheres e de boa parcela da população negra (e, em especial, das mulheres negras) continua muito desfavorecida, fato que se configura já no início da trajetória profissional e continua ao longo da vida adulta.



A simples recuperação do mercado de trabalho não tem sido suficiente para modificar substancialmente as desigualdades de gênero e raça. Essas desvantagens aparecem no desemprego, nas taxas de assalariamento, no grau de formalização do trabalho e nos rendimentos. Mulheres e negros apresentam maiores taxas de desemprego, menores taxas de assalariamento, menor grau de formalização e piores rendimentos. As mulheres negras são as mais penalizadas, como resultado de uma dupla discriminação (gênero e raça).

É importante que se enfrentem os problemas da absorção da força de trabalho feminina no mercado de trabalho, em especial daquelas pertencentes a famílias de baixa renda, de forma a permitir uma melhor articulação entre trabalho remunerado e responsabilidades familiares. Tal articulação exige, de um lado, uma maior participação masculina nas responsabilidades familiares e, de outro, o desenvolvimento de medidas de apoio tanto do setor público quanto do privado.

A maioria das medidas de apoio para a conciliação do trabalho remunerado com as responsabilidades familiares diz respeito ao emprego formal. Os maiores problemas para lograr essa conciliação ocorrem, entretanto, com as famílias com pior situação socioeconômica, impedindo inclusive que algumas mulheres possam participar da atividade econômica. As que conseguem se inserir no mercado de trabalho muitas vezes são relegadas ao emprego informal, especialmente o serviço doméstico remunerado sem carteira de trabalho.

Assim, é importante oferecer alternativas ao emprego doméstico – cujo peso é de 15,6% na ocupação feminina, mas com nível de formalização muito baixo – e melhorar o existente, aumentando a formalização. Então, é importante incentivar os estabelecimentos a aumentarem a oferta de empregos com carteira, ou seja, com contrato que garanta os direitos trabalhistas.

As dificuldades enfrentadas pelas mulheres aparecem claramente na expressiva diferença de renda em favor dos homens. É bom frisar, devido aos problemas de conciliação do trabalho remunerado com as responsabilidades familiares, que muitas mulheres ficam segregadas em ocupações de menor remuneração. Assim, outro desafio seria diminuir as diferenças salariais entre homens e mulheres, dando a elas acesso a ocupações melhores e com maiores possibilidades de exercer cargos de chefia.

Em relação às desigualdades raciais, o quadro também permanece grave. Sem dúvida, a promoção do trabalho decente e a eliminação de formas precárias de inserção ocupacional são fundamentais para romper com essa herança pesada no mundo do trabalho. Mas, a simples melhoria do mercado de trabalho não tem sido suficiente para interromper a reprodução dessas desigualdades raciais. Portanto, é necessário intensificar as ações afirmativas e





as políticas públicas dirigidas diretamente para o combate à discriminação no emprego, para que possam produzir resultados mais efetivos e inaugurar uma nova era de direitos iguais no país.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, L. *A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?* Tese de doutorado, São Paulo: USP, 2007.
- \_\_\_\_\_. Introdução. In: OIT. *Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010.
- AVILA, M. B. Cidadania, direitos humanos e direitos das mulheres. In: BRUSCHINI, C.; UNBENHAUM, S. G. (Orgs.) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; 34, 2002.
- BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais...* Caxambu-MG, Abep, 2004.
- CARNEIRO, S. Gênero e raça. In: BRUSCHINI, C.; UNBENHAUM, S.G. (Orgs.) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; 34, 2002.
- CEPAL. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la Cepal*. Brasília: Naciones Unidas; Cepal, mayo de 2010.
- DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2012.
- FRASER, N. *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997.
- GARCIA, V. G. *Questões de raça e gênero na desigualdade social brasileira recente*. Dissertação de mestrado, Campinas: Unicamp, 2005.
- HOFFMANN, R.; LEONE, E. *Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade da renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002*. Nova Economia, UFMG, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, mai.-ago., 2004.
- IBGE. Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2010. *Estudos e Pesquisa* 27. Rio de Janeiro, 2010.
- IPEA et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4 ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.



## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

- LEONE, E. *Perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal*. Brasília: OIT, 2010. (Série Trabalho Decente no Brasil, DT 3)
- LEONE, E.; BALTAR, P. Um balanço da desigualdade de gênero no mercado de trabalho. V CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, *Anais...* Montevideo, Uruguay, Outubro de 2012.
- LEONE, E.; MORETTO, A. *Custo do trabalho e medidas de conciliação trabalho e família*. Brasília: OIT, 2012. (mimeo)
- MARQUES, L.; SANCHES, S. Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho: tendências recentes. In: OIT. *Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010.
- MELO, H. P. de. Gênero e pobreza no Brasil. In: *Projeto Governabilidade Democrática de Gênero en América Latina y el Caribe*. Brasília: CEPAL; SPM, 2005. (Relatório final)
- OIT. *Gênero, raça, pobreza e emprego: o Programa GRPE no Brasil*. Brasília: OIT-Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O ABC dos direitos das mulheres trabalhadoras e da igualdade de gênero*. 2. ed. Lisboa, Portugal: Organização Internacional do Trabalho, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Perfil do trabalho decente no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009b.
- \_\_\_\_\_. *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação*. Coordenação de José Ribeiro Soares Guimarães. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2012.
- PAIXÃO, M.; ROSSETTO, I.; MONTOVANELE, F.; CARVANO, L. M. (Orgs.) *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil (2009-2010): Constituição cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*. Rio de Janeiro: UFRJ-IE; Garamond, 2010.
- RANGEL B., M. *Inventario de la información estadística, indicadores y explotación de fuentes sobre etnia, raza y género en los países de América Latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo n. 114, Santiago de Chile, Cepal, marzo de 2012.
- ROSA, W. Sexo e cor/raça como categorias de controle social: uma abordagem sobre desigualdades socioeconômicas a partir dos dados do Retrato das desi-





- gualdades de gênero e raça – terceira edição. In: BONETTI, A.; ABREU, M. A. (Orgs.) *Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- TOMEI, M. *Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios*. Brasília: OIT, 2005.
- THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.
- VALENZUELA, M. E. Igualdade de oportunidades e discriminação de raça e gênero no mercado de trabalho no Brasil. In: OIT. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil. Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- VASCONCELOS, M. Trabalhadoras e trabalhadores com responsabilidades familiares: a Convenção 156 da OIT. In: *Seminário Nacional Tripartite: o desafio do equilíbrio entre trabalho, família e vida pessoal*. Brasília-DF, 16 a 18 mar. 2009.
- WELTERS, A. *Os filhos adolescentes e o mercado de trabalho: uma análise do perfil socioeconômico, familiar e de gênero dos jovens entre 15 e 19 anos no Brasil em 2006*. Tese de doutorado, Campinas: Unicamp, 2009.







PARTE TRÊS

MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA

## O TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO NO BRASIL

Atualmente, o trabalho doméstico remunerado é a segunda ocupação que mais emprega mulheres no Brasil, perdendo apenas para o setor de comércio. Essa forma de ocupação é predominantemente realizada por mulheres. Conforme dados de 2011, elas representam 94,5% e emprega 6,6 milhões de mulheres. O trabalho doméstico remunerado cresceu de forma significativa nos anos de 1990, mas nesta última década o crescimento se deu de forma mais lenta.

A maior participação dos serviços domiciliares no conjunto do emprego gerado está associada ao modelo econômico adotado. Em busca da estabilidade econômica, combinaram-se alguns ingredientes perversos que são a abertura comercial e a financeira, associados a um baixo dinamismo econômico em decorrência das elevadas taxas de juros e dos reduzidos investimentos públicos na economia. Além disso, aconteceu uma pressão violenta pela flexibilização de direitos, dentro de uma lógica de que o arcaísmo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a sua rigidez impediriam a geração de mais e melhores postos de trabalho.

Nesse contexto, os setores econômicos passaram por profundas mudanças. O processo de reestruturação do setor terciário – um dos mais atingidos pelas transformações ocorridas na economia brasileira – avançou de forma diferenciada sobre o conjunto dos segmentos que o compõe. Os mais modernos introduziram novas tecnologias e automatizaram parte do processo de trabalho, com a eliminação de postos de trabalho e a terceirização; já os setores predominantemente “tradicionais”, como os serviços pessoais ou domiciliares, experimentaram uma ampliação dos postos de trabalho ao longo





dos anos de 1990. Tomando-se como base os dados da Pnad de 2001, a ocupação que mais cresceu na década de 1990 foi a ligada aos serviços domésticos remunerados, mais de 1,5 milhão de postos, resultando em um crescimento de 47,2% entre 1992 e 2001. Entre 2003 e 2011 o crescimento foi 9%. Do ponto de vista do trabalho doméstico remunerado, o grau de informalização praticamente se mantém inalterado, em 1998, 75,5% não tinham registro, em 2004 o percentual era de 74,6% e em 2011 caiu para 70,1%.

O emprego doméstico apresenta uma série de singularidades que o distingue das demais ocupações. Primeiramente porque se vincula ao âmbito familiar, sem fins lucrativos, enquanto o trabalhador comum está vinculado a uma atividade empresarial destinada ao mercado. Um segundo aspecto está relacionado à forma como a sociedade enxerga o trabalho doméstico. Em relação às outras formas de assalariamento, ele é visto como uma extensão das tarefas femininas. O emprego doméstico é um dos maiores guetos femininos. Trata-se de uma ocupação na qual mais de 90% dos trabalhadores são mulheres.

A importância e o peso do serviço doméstico na atividade econômica das mulheres vêm desde o século XIX. Nessa época, o serviço doméstico já absorvia cerca de 20% das trabalhadoras. Estudos sobre as ocupações femininas no Brasil no século XIX revelam que das mulheres livres não escravas com profissão registrada pelo Censo de 1872, 22,4% estavam no serviço doméstico. Desse total, 83% eram brasileiras livres não escravas<sup>1</sup>.

Em 2011, o rendimento médio recebido pelos(as) trabalhadores(as) domésticos(as) em relação ao conjunto dos ocupados era de 39%, em 2001 esse percentual correspondia a 30%. A valorização do salário-mínimo certamente foi um fator determinante para elevar os ganhos do trabalho doméstico, uma vez que entre 2004 a 2011 houve um aumento de 46% no rendimento dos(as) trabalhadores domésticos(as), contra a elevação de 30,8% da média dos ocupados, conforme os dados do Dieese (2013).

### DIREITOS DOS(AS) TRABALHADORES(AS) DOMÉSTICOS(AS)

Com a Lei nº 5.859 de 1972, conquistou-se uma série de direitos que foram posteriormente ampliados com a Constituição de 1988. Antes da Lei nº 5.859, as empregadas domésticas não tinham nenhum direito assegurado. Em 1972, elas passam a ter a carteira assinada, assistência médica pelo INSS, aposentadoria e férias de 20 dias. Dos 34 direitos dos trabalhadores enumerados pela Constituição (art. 7º), nove são extensivos aos empregados(as) domésticos(as), entre os quais décimo terceiro salário, aviso-prévio, aposenta-

1. Samara, 1997.



doria e licença de 120 dias à gestante. A Constituição assegura ainda direitos como garantia de salário – nunca inferior ao mínimo –, irredutibilidade salarial, repouso semanal remunerado (preferencialmente aos domingos), férias anuais acrescidas de um terço e licença paternidade. Recentemente a Lei nº 10.208/2001, facultou ao empregador incluir a doméstica no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS e o seguro-desemprego só estão garantidos às empregadas domésticas que tenham carteira assinada.

No entanto, a lei não garante para os(as) empregados(as) domésticos(as) a metade dos benefícios que constam na CLT. O empregador pode contratar sem conceder Fundo de Garantia, seguro-desemprego, Programa de Integração Social (PIS), salário-família, hora extra, seguro-desemprego e jornada de trabalho fixa, além da estabilidade para trabalhadora gestante. O artigo 7º da CLT, exclui o(a) trabalhador(a) doméstico(a) do conjunto de direitos que tem os demais trabalhadores.

A CLT determinava que os trabalhadores(as) domésticos(as) não são celetistas, isto é, as normas que regulamentam os direitos trabalhistas não se aplicam aos(às) domésticos(as). Somente em 1988, com a Constituição Federal, ele(a) conquistou alguns direitos. Inúmeras críticas foram dirigidas à relação dos direitos do(a) trabalhador(a) doméstico(a) na Constituição Federal de 1988. Houve quem defendesse somente a inserção de direitos de caráter genérico, sem particularidades que deveriam ficar a cargo de lei ordinária. A especificação inibiu a equiparação do(a) doméstico(a) aos demais empregados definidos no artigo 3º da CLT.

### A PEC DAS DOMÉSTICAS

Como resultado de muita luta travada pelos movimentos sindical e social no dia 3 de abril de 2013 foi publicada a PEC 72 das Domésticas, ampliando os direitos de trabalhadoras e trabalhadores domésticos, corrigindo um erro histórico que os (as) colocou em condições de direitos rebaixados em relação aos demais trabalhadores cobertos pela CLT. Dessa forma, os (as) trabalhadores(as) domésticos(as) passam a ter direito ao recebimento de salário nunca inferior ao mínimo; o salário é protegido na forma da lei; a duração do trabalho normal não pode ser superior a 8 horas diárias e 44 semanais (pela lei é facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo assinado entre as partes). Também passa a ter direito ao pagamento de horas extras de no mínimo 50%, introdução de normas de saúde, higiene e segurança; proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão do trabalhador por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; proibição de qualquer discriminação ao portador de deficiência. Além disso, o





trabalho doméstico é considerado insalubre e perigoso, vedado a menores de 18 anos, conforme definido no Decreto 6.481, de 12 de junho de 2008, que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil (Dieese, 2013).

Entretanto, ainda permanecem vários aspectos que para serem implementados dependem de regulamentação como a garantia de vínculo trabalhista para aqueles que trabalham dois dias ou mais no mesmo domicílio; proibição do trabalho doméstico para menores de 18 anos, a compensação da jornada, a multa do FGTS e a fiscalização do trabalho, entre outros.

No processo de elaboração de propostas que exigem regulamentação específica as representações sindicais encaminharam um conjunto de proposições que não foram atendidas pelo relator do Senado. As propostas eram as seguintes:

■ *Trabalhador/a doméstico/a* – a proposta inicial era considerar trabalhador(a) doméstico(a) com vínculo, mensalista, aquele que trabalhar dois dias ou mais na semana no mesmo local. Porém o relatório final considera apenas os/as com mais de dois dias na semana.

■ *Compensação mensal de horas extras* – a proposta inicial apresentada pelas centrais sindicais foi de que a compensação das horas excedentes fosse feita mensalmente. O relatório final manteve a compensação anual. Esta redação não resolve o problema da limitação da jornada, pois o controle é difícil e correrá grande risco de se perder no acúmulo durante o ano.

■ *Destinação da multa do FGTS* – a proposta das centrais considerou que a multa não paga em caso de demissão por justa causa ou pedido de demissão, não deveria retornar ao empregador, sob pena de incentivar a prática da demissão por justa causa. A proposta é de que este recurso seja direcionado a um fundo público como o FAT ou INSS. O relatório manteve a redação inicial, com o saldo retornando ao empregador.

■ *Organização sindical* – a proposta das centrais foi que o texto remetesse à CLT as condições de regulamentação da organização sindical das trabalhadoras domésticas, não tratando pontualmente apenas da questão do financiamento sindical. O senador manteve na redação a isenção do pagamento da contribuição sindical para empregado e empregador.

■ *Seguro-desemprego* – a proposta defendida pelas centrais foi de tirar do texto a regulamentação do pagamento do seguro-desemprego em três parcelas no valor do salário-mínimo. Em contrapartida, propôs que a matéria fosse remetida ao Codefat para ser estudada a possibilidade de aproximação maior com os critérios utilizados para os demais trabalhadores celetistas.

Desde a publicação da PEC das domésticas, a sociedade mergulhou em um grande debate sobre o tema. Parcela da sociedade questionava a legiti-





midade desses direitos com a justificativa de que os custos se elevariam demasiadamente, colocando em risco essa forma de contratação. Refutavam os argumentos de igualdade de direitos entre os trabalhadores e as trabalhadoras domésticas, sob o pretexto de que o ambiente doméstico não pode ser comparado às atividades econômicas.

Sem dúvida, essa modalidade de contratação cresceu em parte pelas condições gerais do mercado de trabalho em que a absorção de mulheres nos empregos mais precários e menos estruturados é uma característica estruturante dos próprios elementos de desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Por outro lado, as mulheres que se inserem em condições mais favoráveis, pela ausência de políticas públicas, como creches, pré-escolas e pela falta de compartilhamento nas tarefas de domésticas e de cuidados, formam uma rede constituída basicamente por mulheres que sustentam a conciliação entre o espaço público e o privado. Daí a reação de parte da classe média com a possibilidade de ter que arcar com os custos de contratação do trabalho doméstico remunerado.

A regulamentação de vários aspectos das relações de emprego nesse segmento nos remete a uma discussão sobre as condições gerais das relações de trabalho, tanto no que se refere às formas de remuneração, quanto à jornada de trabalho e à dispensa. Em relação à jornada de trabalho, há uma insistência em transformar as horas adicionais em um banco de horas anual. A proposta de reembolsar o empregador quando a multa do FGTS não for devida pode gerar uma infinidade de dispensas por justa causa. Além disso, há o não reconhecimento do direito de vínculo quando se tratar de dois dias na semana, quando sabemos que o trabalhador tem o direito de manter mais de um vínculo de trabalho e de ter o vínculo reconhecido desde que realize até 1 hora de trabalho semanal.

Portanto, são nos aspectos que exigem regulamentação que se encontram as tentativas de precarizar ainda mais o trabalho doméstico e, com isso, negar o acesso a direitos para mais de 7 milhões de mulheres.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, a aprovação da convenção 189, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) da ONU, em Genebra, contribuiu para fortalecer a luta no Brasil pela equiparação dos direitos trabalhistas para as trabalhadoras domésticas. No entanto, foram necessários mais de 70 anos de muita luta e mobilização até se chegar à aprovação da PEC das domésticas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A construção de uma legislação que trate com plena igualdade as trabalhadoras domésticas ainda está para ser construída.





Por último, a sociedade não pode se esquivar do debate sobre a divisão sexual do trabalho e o compartilhamento das tarefas domésticas entre homens e mulheres. Para que possamos alcançar um padrão de desenvolvimento socialmente sustentável através da ampliação de empregos formais e com proteção social é essencial que se possa oferecer para as mais de 7 milhões de mulheres ocupadas no trabalho doméstico remunerado novas opções de inserção.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

54

PNAD. *Síntese de indicadores*. Anos 1991, 1998, 2001, 2011. IBGE.

CUT. Relatório da PEC das domésticas, 2013.

\_\_\_\_\_. Governo convoca CUT e demais centrais para discutir PEC das Domésticas e terceirização, na segunda (27) <<http://www.cut.org.br/destaques/23299/governo-convoca-cut-e-demais-centrais-para-discutir-pec-das-domesticas-e-terceirizacao-na-segunda-27>>.

\_\_\_\_\_. CUT consegue alterar emenda que regulamenta trabalho doméstico <<http://www.cut.org.br/destaques/23329/cut-consegue-alterar-emenda-que-regulamenta-trabalho-domesticohhttp://www.cut.org.br/destaques/23329/cut-consegue-alterar-emenda-que-regulamenta-trabalho-domestico>>.

\_\_\_\_\_. Luta das trabalhadoras domésticas é parecida em todo o mundo, diz ativista sul-africana. <<http://www.cut.org.br/destaque-central/53081/luta-das-trabalhadoras-domesticas-e-parecida-em-todo-o-mundo-diz-ativista-sul-africana>>.

MARCHA MUNDIAL DE MULHERES. A luta pela equiparação dos direitos das trabalhadoras domésticas é internacional. Carta aprovada no 9º Encontro Internacional da Marcha Mundial de Mulheres. Acesso em: ago. 2013.

SAMARA, Eni de Mesquita. O discurso e a construção da identidade de gênero na América Latina. In: *Gênero em Debate: trajetória e perspectivas na historiografia contemporânea*. São Paulo: Educ, 1997, p. 11-51.



PARTE TRÊS

**ANDERSON CAMPOS**

**JUVENTUDE TRABALHADORA  
ENTRE O ESTUDO, O TRABALHO  
E A AUSÊNCIA DE AMBOS**

Passados dez anos da derrota da hegemonia neoliberal no Brasil, convivemos com o seguinte paradoxo: retomada do crescimento econômico, com base forte no desenvolvimento social e na geração de empregos, ao lado da permanência de um quadro negativo de precarização das relações de emprego no Brasil. A juventude brasileira, majoritariamente inserida de forma precoce no mercado de trabalho, agiganta os aspectos desse problema estrutural. As fragilidades das políticas de Estado voltadas para o fortalecimento da proteção social universal e para a regulação pública do trabalho condicionam os jovens ao negativo padrão de inserção ocupacional.

De um lado, as opções políticas e econômicas dos governos brasileiros entre 2003 e 2012 produziram impactos positivos para a vida da juventude condenada à exploração do trabalho desde criança. Tanto as crianças de 10 a 14 anos, quanto os jovens adolescentes de 15 a 17 anos passaram a vivenciar redução em suas taxas de participação no mercado de trabalho.

De outro, os jovens inseridos no mercado de trabalho formal mantêm-se vitimados pela forte flexibilização e precarização das relações de trabalho, uma vez que essa faixa etária é fortemente absorvida pelos segmentos com maior rotatividade no emprego e que utilizam formas atípicas de contratação.

O presente texto está organizado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Iniciaremos com um rápido resgate da opção brasileira de inaugurar novos pilares de intervenção do Estado, antagônicos ao período de hegemonia neoliberal. Buscamos relacioná-la ao resultado de crescimento do emprego e da renda do trabalho que, no entanto, não superou um aspecto central do período anterior: a primazia do padrão privado da regulação do



trabalho. Na segunda seção, abordaremos os efeitos da origem social sobre a forma e momento de inserção no mercado de trabalho. Na terceira seção, apresentamos os aspectos do atual padrão de inserção ocupacional de jovens urbanos e rurais no país. Na quarta, destacaremos as principais referências que atualmente influenciam o debate sobre a construção de políticas relacionadas ao trabalho de jovens. Na conclusão, organizaremos nossa visão crítica sobre tais referências, destacando seus limites e descompassos com as razões para a forte precarização do trabalho de jovens.

### A OPÇÃO BRASILEIRA PÓS-NEOLIBERALISMO

A primeira década do século XXI apresentou alterações positivas nos principais aspectos do desenvolvimento social, particularmente sobre a geração de trabalho e renda, acompanhado da retomada da formalização do emprego. Dentre os principais indicadores, constam: o crescimento da ocupação, a queda do desemprego, o aumento da formalização e o significativo aumento da massa salarial, ainda que com recuperação em ritmo menor do salário médio (Dieese-CUT, 2011).

Optou-se por redimensionar o papel do Estado no desenvolvimento econômico e no provimento de políticas sociais. O país passou a vivenciar, no período mencionado, avanços importantes nas condições de vida de gigantescas parcelas da sua população.

A estratégia macroeconômica articulou o desenvolvimento social ao crescimento econômico, à geração de emprego e renda, à valorização do salário-mínimo (SM), ao gasto social e ao avanço de políticas voltadas para o combate à pobreza. Com efeito, a estratégia do desenvolvimento social do governo brasileiro fez cair a taxa de pobreza para bem menos de um terço da população (Pochmann, 2010).

A expansão e aumento da formalização do emprego no Brasil não são suficientes, por si, para superar aspectos estruturais que produzem e mantêm a desvalorização e precarização do trabalho. Ainda é bastante elevado o índice de informalidade dos contratos de trabalho, a rotatividade nas ocupações tem dimensões superiores à média mundial, o uso indiscriminado das terceirizações produz redução de direitos e da renda do trabalho e permanecem crescentes os efeitos negativos do trabalho sobre a saúde dos(as) trabalhadores(as). Soma-se a esse quadro negativo a permanência da desigualdade de oportunidades no interior do mercado de trabalho quando se trata de trabalhadores(as) negros(as), mulheres e jovens.

Uma das marcas centrais deixadas pelo período neoliberal foi o fortalecimento da regulação privada das relações de trabalho (Oliveira, 2002; Poch-



mann, 2001; Krein, 1999). A visão flexibilizadora do projeto neoliberal conduziu a mudanças no papel do Estado e na legislação do trabalho. A resolução dos conflitos entre capital e trabalho foi submetida, ainda mais, às vontades do empregador, que teve seu poder demasiadamente ampliado.

Nos anos 1990, há uma importante mudança no papel do Estado como promotor das condições de funcionamento do mercado, desregulamentando ou re-regulamentando a economia, as finanças e o trabalho. Ou seja, há uma redução do seu papel de diminuir a assimetria natural da relação entre capital e trabalho, de sua participação na produção de bens e serviços e de seu poder de intervenção para orientar o desenvolvimento econômico e social do país (Krein, 2013).

Nesse quadro, no qual se combina a recuperação do emprego e a permanência da precarização nas relações de trabalho, encontramos a juventude brasileira.

### POBREZA E TRABALHO PRECOCE

A origem social é determinante para as condições de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Cerca de um terço dos jovens brasileiros podem ser considerados pobres, uma vez que vivem em famílias com renda domiciliar per capita de até meio salário-mínimo<sup>1</sup>. Verificando famílias com renda domiciliar per capita entre meio e dois SM, o percentual chegava a 60% dos jovens do país. As condições sociais verificadas a partir da renda das famílias impõem limites para escolha sobre o momento de colocar sua força de trabalho à venda.

A análise de Corrochano et al. (2008) traz dados reveladores sobre a condenação precoce ao trabalho. Entre os jovens que só trabalham, os mais novos são também os mais pobres. Ou seja, quanto mais pobre for a família, mais cedo o jovem necessita entrar no mercado de trabalho. Ele acaba tornando-se uma fonte de renda extra para a família, como forma de contribuir com a sobrevivência coletiva. Análise da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2009) sobre a situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro concluiu que, quanto mais precoce a entrada no mercado de trabalho, mais precária tende a ser a inserção laboral e maior o prejuízo para a formação educacional das pessoas, contribuindo para a reprodução da situação de pobreza.

Os jovens oriundos de famílias com as menores rendas abandonam mais cedo seus estudos, se comparados aos filhos de famílias com as maiores rendas. Eles são obrigados, pela condição econômica da família, a dedicar

1. Pnad 2006, citado em Campos (2010).



integralmente o seu tempo ao trabalho. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2010), enquanto parte considerável dos jovens pertencentes a famílias de baixa renda ainda ingressam no mercado de trabalho aos 14 anos, em situação de trabalho ilegal, sem concluir o ensino fundamental, os jovens de renda mais elevada ingressam aos 18 anos, principalmente em situações de trabalho protegidas e tendo completado o ensino médio.

### ATUAL PADRÃO DE INSERÇÃO OCUPACIONAL DE JOVENS NO BRASIL

58

O desemprego juvenil tem características específicas e mesmo em situações de crescimento econômico permanece mais alto em relação ao desemprego dos adultos. Análises da OIT sobre desemprego juvenil nos países da América Latina demonstram que, embora necessário, o crescimento econômico não resolve por si o problema do desemprego entre os jovens (OIT, 2007).

A taxa de desemprego nas faixas etárias mais jovens sofreu forte elevação durante a década de 1990. E, a despeito do quadro de recuperação do emprego no Brasil nos anos recentes, ocorreu aumento do desemprego juvenil. Do total de jovens de 16 a 29 anos, 50,5% estavam desempregados em 2009, diante da média de 8,3% na taxa de desocupação.

Analisando a literatura sobre as razões da elevada taxa de desemprego juvenil, Corrochano (2011) encontrou explicações na própria esfera produtiva, tanto na oferta quanto na demanda de trabalho. Do lado da oferta, assinala a autora, há um custo menor para os jovens em abandonar empregos, devido aos baixos salários e à menor probabilidade de manter uma família quando comparados aos adultos. Esse argumento é utilizado na hora de demitir: em momentos de retração, as razões de muitos empregadores para a demissão dos jovens se relacionam à percepção de que teriam menos responsabilidades em relação a suas famílias. A autora observa, ainda, o fator econômico para o empregador: os custos da demissão dos jovens são menores que os dos adultos. É mais barato demitir um jovem, em momentos de retração da economia, porque ocorre

(...) menor investimento realizado na qualificação e treinamento dos jovens, menor sujeição dos jovens à legislação trabalhista e menos dispêndios com as indenizações, dado o menor tempo de trabalho (Corrochano, 2011).

Segundo o Ipea (2013), para o grupo de trabalhadores de 15 a 24 anos, a rotatividade atinge 72%. Ou seja, sete em cada dez jovens nessa faixa etária perdem seus postos de trabalho ao longo de um ano. Para os mais velhos, é um pouco mais da metade (41%). A juventude é um grupo etário consideravelmente fragilizado do ponto de vista da estabilidade no emprego.



O empresariado brasileiro, dada a sua grande liberdade para demitir em massa, eleva as taxas de rotatividade no emprego como forma de ajuste do seu custo com a força de trabalho. Demitem funcionários que ganham mais para contratar outros com menores rendimentos. Essa recorrente prática acentuou-se nos anos de crescimento econômico. Segundo o Dieese (2011), a rotatividade da mão de obra passou de 45% em 2001 para 53,8% em 2010. Os estabelecimentos em setores de alta rotatividade tendem a empregar uma parcela maior de trabalhadores jovens. Ainda assim, segundo o Ipea (2013), o término dos contratos temporários é a forma mais frequente de desligamento dos jovens do que as demissões por parte das firmas.

Na Europa já é uma realidade a presença de jovens em trabalhos atípicos, incluindo os empregos temporários e trabalhos em tempo parcial. Segundo a OIT (2013), o emprego juvenil a tempo parcial como proporção do total do emprego juvenil na Europa era de 25% em 2011. Outros 40% dos jovens empregados na região trabalhavam com contratos temporários.

As taxas de rotatividade no Brasil, que se mantêm entre as mais altas na comparação internacional, é um reflexo importante da hegemonia da regulação privada do mercado de trabalho. As restrições à demissão em massa são meramente econômicas (Dieese-CUT, 2011). A tramitação da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada, está travada no Congresso Nacional, onde tem sido rejeitada dada a grande força do setor empresarial no Parlamento brasileiro.

Campos (2010) sintetizou alguns aspectos centrais do atual padrão de inserção ocupacional dos jovens brasileiros: os vínculos de trabalho mais frágeis, as longas jornadas, o peso do trabalho doméstico, os impactos sobre a saúde e a remuneração abaixo de todas as médias.

### **Os vínculos de trabalho são mais frágeis para o contrato de jovens**

A flexibilização dos contratos de trabalho favorece o estabelecimento de relações disfarçadas de emprego. É disfarçada porque apesar de não haver um contrato de trabalho regular, mantém-se a subordinação nas relações de emprego, mas com menor proteção social, porque dribla a regulamentação do emprego vigente no país (Krein, 2007).

A utilização desregulada dos contratos de estágio é exemplo comum de fraude trabalhista para ampliar a exploração do trabalho juvenil. No que diz respeito às relações laborais, a contratação de estagiários foi um importante mecanismo para utilização da força de trabalho juvenil de forma fraudulenta (Campos, 2010).

A intermediação de contratos de estágio tornou-se um grande negócio a partir do anos 1990 com a criação de empresas privadas específicas para esse





serviço (Campos, 2010). Houve desvinculação entre o exercício do estágio e o projeto pedagógico das instituições de ensino. E, dadas as características assumidas pela atividade do estágio (tempo integral; ausência de qualquer preocupação pedagógica por parte da empresa; desvinculação das tarefas executadas do conteúdo educacional aprendido) trata-se de um ato ilícito de empregadores públicos e privados, uma vez que verificam-se todos os requisitos de um vínculo de emprego: habitualidade, onerosidade, pessoalidade e subordinação (Dieese-CUT, 2008).

Apesar de a taxa de informalidade ser grande para todas as faixas etárias, chamamos a atenção para aqueles trabalhadores com até 24 anos: quase 60% destes estão em ocupações precarizadas (Dieese-CUT, 2011). A forte desigualdade racial também é explicitada nesse aspecto da precarização do trabalho juvenil. A taxa de informalidade atinge 51% dos jovens brancos, enquanto entre os jovens negros o trabalho informal é realidade para 69% deles.

### **São longas as jornadas de trabalho a que são submetidos os jovens**

O percentual de trabalhadores jovens que exercem uma jornada de trabalho acima de 44 horas semanais alcança um terço (OIT, 2009). Ou seja, um a cada dois trabalhadores jovens exercem jornadas de trabalho acima da legalmente permitida. A consequência mais imediata é a não conciliação entre trabalho e estudo. Apenas 15% dos jovens que trabalham conseguem conciliar com os estudos; e os que conseguem acabam dedicando praticamente todo o tempo de vida ao trabalho e ao estudo. Segundo observou Cardoso (2009), o tempo livre torna-se apenas residual.

### **A divisão sexual do trabalho tem um peso significativo na experiência juvenil**

Impõe particularmente às jovens mulheres o trabalho reprodutivo. O trabalho doméstico remunerado é uma das principais formas de inserção ocupacional das jovens no mercado de trabalho (OIT, 2007). Já o trabalho doméstico não remunerado é a principal ocupação das jovens que não estudam e que não estão no mercado de trabalho (trabalhando ou procurando trabalho). Estão condicionadas ao trabalho reprodutivo – familiar e de cuidados. O crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho não reduziu o tempo que elas dedicam às tarefas domésticas, sendo que 94% delas executam trabalho doméstico não remunerado (Brasil, 2007).

A chamada “inatividade” juvenil – jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho – esconde, portanto, uma situação de muito trabalho, principalmente das jovens mulheres, que constituem a maioria





nesse grupo (OIT, 2009). Há que se destacar, mais uma vez, a desigualdade racial. Nesse grupo, há significativa presença de jovens negras (44%). O percentual de jovens mulheres que não estudam e não estão no mercado de trabalho aumenta na proporção inversa da renda familiar: quanto mais pobres, maior a probabilidade de encontrarmos uma jovem nessa condição (Ipea, 2009).

### **A situação da saúde do trabalhador jovem alcança índice negativo alarmante**

Em 2007, cerca de 40% dos acidentes de trabalho registrados na Previdência Social vitimaram pessoas com até 29 anos de idade. Sendo obrigadas às piores condições de trabalho e dada a ausência de mecanismos fortes de proteção social, a juventude trabalhadora está cada vez mais sujeita a acidentes e doenças provocadas pelo trabalho (Campos, 2010).

### **A remuneração dos jovens é baixa, consequência do grau de precarização dos postos de trabalho ocupados por eles**

Se o principal motivo de sua entrada no mercado de trabalho é a possibilidade de complementar a renda familiar, “aceita-se” a remuneração que lhe é oferecida. Esse/a jovem não está em condições de impor negociação nem tem informações suficientes para tanto.

## **JUVENTUDE RURAL**

A juventude rural, por sua vez, representa um contingente de mais de 8 milhões de pessoas. A taxa de participação dos jovens rurais de 15 a 19 anos no mercado de trabalho atingiu o patamar de 60%, enquanto os jovens urbanos na mesma faixa etária possuem uma taxa de 48%. A partir dos 20 anos a taxa de participação dos jovens rurais e urbanos se iguala em cerca de 77% (Ipea, 2009). Os ocupados com idade entre 15 e 29 anos constituem 32% do total dos ocupados em atividades rurais em 2007 (Ferreira e Alves, 2009).

A condição social da juventude rural brasileira apresenta-se como verdadeiro risco para reprodução da agricultura familiar. Principalmente as mulheres jovens têm buscado alternativas ao campo para construir projetos profissionais e de vida (Ferreira e Alves, 2008; Castro, 2009; OIT, 2009).

A ausência de infraestrutura educacional nas regiões de moradia e as limitações para o acesso à terra criam verdadeiros bloqueios para que a juventude rural possa optar em permanecer no campo. Verifica-se grande desigualdade de acesso e continuidade no processo de escolarização dos jovens rurais em





relação aos urbanos. De acordo com a Pnera<sup>2</sup> 2005, para 57% dos estudantes, o principal meio de transporte utilizado para ir à escola é percorrer o trajeto à pé, enquanto apenas 27% têm acesso a transporte escolar. Com a falta de terra, diminui o escopo de opções de trabalho no campo (Ferreira e Alves, 2008). Por outro lado, vivenciam dificuldades de atuarem de forma compartilhada na terra de seus pais (Castro, 2009).

### REFERÊNCIAS ATUAIS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TRABALHO E JUVENTUDE

A elevação da renda das famílias constitui fator fundamental para reduzir a pressão sobre o trabalho precoce. Se, por um lado, é fato que os jovens de maior renda familiar inserem-se mais tarde no mercado de trabalho, as políticas de elevação da renda das famílias, de elevação do emprego adulto e de combate à pobreza têm exercido influência sobre a redução da taxa de participação dos jovens adolescentes, ainda que moderada, nos anos recentes. Com elevação da renda das famílias, configurou-se a tendência de redução da entrada precoce de crianças e jovens adolescentes no mercado de trabalho. Houve redução constante na faixa de 15 a 17 anos entre 2003 (616 mil) e 2012 (444 mil), com um intervalo na queda apenas no auge da crise econômica mundial, em 2009 (569 mil). Ocorreu expressiva queda para mais da metade da taxa de participação de crianças de 10 a 14 anos no mesmo período de 2003 (3,5%) a 2012 (1,2%). Entre os jovens adolescentes (15 a 17 anos), a queda da taxa de participação partiu de 26% em 2003 para 19% em 2012. Nas idades acima de 18 anos, a taxa de participação não sofreu variação relevante<sup>3</sup>.

Esse resultado parece confirmar a tese segundo a qual a inserção precoce no mundo do trabalho é condicionada pela necessidade de contribuir com a sobrevivência coletiva e não por um desejo autônomo ou pela busca de emancipação individual.

Quando tratamos das referências para políticas públicas relacionadas ao trabalho de jovens, encontramos, segundo Gonzales (2009), três tipos predominantes: 1) preparar para a transição, facilitar contratação e oferecer melhores oportunidades de trabalho; 2) o inverso, prolongar a escolarização, desincentivar a entrada no mercado de trabalho; 3) regulamentar a participação dos jovens no mercado de trabalho e conciliá-la com a continuidade dos estudos.

Segundo avaliação do Ministério do Trabalho e Emprego, prevalecem no governo federal as políticas voltadas a oferecer qualificação profissional e elevação da escolaridade:

2. Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária.

3. Dados extraídos de Ipea (2013).





Considerando o conjunto dos programas do Governo Federal, focados ou com interface com o mercado de trabalho, é possível entrever que estamos distantes de uma política estrutural de emprego para jovens. (...) Percebe-se que, no campo do trabalho, prevalecem programas de caráter focalizado que, embora importantes, não dizem respeito à problemática do trabalho para a juventude como um todo, tendo tempo e público determinados (MTE, 2010, grifo nosso).

Ainda segundo Gonzales (2009), as iniciativas – já descartadas pelo governo – que buscaram oferecer subvenção econômica como incentivo à contratação de jovens apresentavam, na realidade, um grave risco: a possibilidade de substituição de trabalhadores adultos por trabalhadores jovens.

Em relação à juventude rural, dois programas foram desenvolvidos na última década, pelo governo federal: o primeiro, voltado para oferta de financiamento para compra de terra (Nossa Primeira Terra) e o segundo, uma linha de crédito facilitado, destinado aos filhos dos agricultores familiares (Pronaf Jovem). Em 2012, foi lançado o Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo) que visa ampliar a oferta de educação básica, profissional e superior para as populações rurais, com investimentos em infraestrutura, transporte, construção de escolas e qualificação dos profissionais de educação<sup>4</sup>.

Uma das experiências mais promissoras desenvolvida no Brasil foi a construção da Agenda Nacional de Trabalho Decente para Juventude (ANTDJ), formulada com a participação de representações governamentais, de trabalhadores, de empresários e do Conselho Nacional de Juventude, e com apoio técnico do escritório da OIT no país. A ANTDJ, lançada em 2010, está organizada em quatro eixos prioritários: a) mais e melhor educação; b) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; c) inserção ativa e digna no mundo do trabalho; d) promoção do diálogo social (MTE, 2010).

A OIT assumiu importante papel na década de 2000, momento de crise do projeto neoliberal na América Latina e de retomada do crescimento econômico. Sua importância fundamenta-se pela orientação em torno da internacionalização de um padrão de trabalho, com estabelecimento de parâmetros para evitar a concorrência predatória nesse campo (Campos, 2010). As convenções e recomendações internacionais são utilizadas pelo movimento sindical como instrumentos de denúncia e constrangimento aos governantes que não contribuem

4. Informações sobre o Pronacampo disponíveis em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/03/20/governo-lanca-programa-de-educacao-para-populacao-rural>> e sobre os programas de acesso à terra e ao crédito para jovens rurais em <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>.



para cumpri-las. A recomendação internacional em torno da promoção do trabalho decente é que o crescimento econômico seja gerador de empregos de qualidade com proteção social e respeito aos direitos fundamentais do trabalho.

O recente relatório da OIT sobre o trabalho de jovens no mundo<sup>5</sup> traz ao centro das recomendações, para superação da crise do emprego juvenil, a defesa da pedagogia das competências; orienta os governos nacionais a aproveitar o potencial produtivo da força de trabalho dos jovens, necessário para superar o desajuste das competências.

Para fundamentar essa orientação, o relatório faz uma distinção entre o mercado de trabalho e um mercado de trabalho juvenil que parece possuir, pela visão da OIT, questões estruturais específicas. Nos países de economia avançada, a mais relevante seria o desajuste das competências. Já nos países em desenvolvimento, a questão específica mais relevante estaria relacionada aos caminhos e à duração da transição entre escola e trabalho.

Assim orientados, os ministros do trabalho e emprego dos países do G-20 assumiram como programa central relacionado ao emprego de jovens as iniciativas voltadas para a aprendizagem e outras medidas para facilitar a transição da escola para o trabalho<sup>6</sup>.

Apesar da inexistência de uma política de Estado sobre o trabalho de jovens no Brasil, o Ministério do Trabalho e Emprego assumiu como centro de ação a implementação do Plano Nacional de Aprendizagem (PNAP). A ideia central, coerente com a formulação mais recente da OIT, é considerar a aprendizagem como um instrumento de inserção ao mercado formal de trabalho para adolescentes, jovens e pessoas com deficiência (Clementino, 2013).

A regulamentação a que foi submetida a Lei do Aprendiz em 2005 definiu que todas as empresas de médio e grande porte são obrigadas a contratar adolescentes e jovens de 14 a 24 anos.

### POLÍTICAS UNIVERSAIS E FOCALIZADAS, UM FALSO DILEMA PARA A JUVENTUDE

As políticas para a juventude relacionadas ao trabalho, focalizadas na qualificação profissional, acabam por manter o falso discurso da empregabilidade. É uma lógica segundo a qual o desemprego é problema individual do jovem trabalhador. É ele que precisa se qualificar para poder melhor competir com os outros. O problema do desemprego juvenil, por esse ponto de vista, seria uma questão de defasagem entre o seu aprendizado e o perfil desejado pelo mercado.

5. Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación em peligro. (OIT, 2013).

6. Fonte: website da OIT sobre o G-20, disponível em <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>.



Tratar a aprendizagem como uma política de emprego para o conjunto da juventude provoca o reforço de problemas já bastante aprofundados. Pode ser uma importante medida complementar à política de combate à pobreza, ao oferecer oportunidades aos resgatados do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, aos jovens submetidos a medidas socioeducativas e aos filhos de beneficiários do Bolsa Família.

Porém, ao elevá-la ao patamar de política de inserção de jovens no mercado formal de trabalho, acaba-se por reforçar o lugar precarizado, já reservado aos jovens no mercado. A primeira ação do PNAP se dirige à aprendizagem na administração pública. Dentre as medidas, há a exigência que as empresas terceirizadas pela administração pública cumpram suas próprias cotas de contratação de aprendizes: “são atividades terceirizadas de recepção, copeiragem, reprografia, limpeza, conservação e manutenção, transporte e segurança”.

A intermediação da mão de obra juvenil na condição de aprendiz repete e tende a ampliar a forma privada com a qual é tratado o trabalho estágio. Ambos passam ao largo do Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda. As possibilidades de fiscalização e combate às fraudes trabalhistas mantêm-se reduzidas.

As políticas de Estado que tenham como objetivo alterar o padrão de inserção ocupacional da juventude no mercado de trabalho devem organizar-se em dois sentidos. Por um lado, a regulação pública do trabalho precisa ser fortalecida de maneira a estruturar o quadro geral do mercado de trabalho. Por outro, o segundo sentido das políticas voltadas para a juventude diz respeito ao papel insubstituível do Estado no provimento da proteção social<sup>7</sup>. É o Estado que pode garantir instrumentos fortes de proteção social, seja para promover condições laborais dignas, seja evitando a entrada precoce no mercado de trabalho. Esses são dois sentidos fundamentais de uma política de Estado direcionada à juventude (Campos, 2010).

Com base nesta orientação, podemos sistematizar algumas ausências importantes nas políticas em curso. Primeiramente, a política nacional de assistência estudantil tem alcance bastante limitado, diante da grande expansão universitária ocorrida no último decênio. Tal política tem por objetivo garantir a permanência no ensino básico e superior até a conclusão dos estudos. Pode se combinar programas de transferência condicionada de renda e iniciativas públicas que visem a desoneração do custo de vida dos estudantes (transporte,

7. A noção de direitos sociais foi reduzida a tal ponto pela agenda neoliberal que a concepção de proteção social foi identificada com assistência social: proteção social é direito restrito aos grupos sociais considerados vulneráveis ou excluídos. Reverter essa concepção, tratando a proteção como direito universal faz parte de uma agenda de superação do neoliberalismo.





alimentação, esporte, inclusão digital). Poucas políticas são utilizadas com o intuito de reduzir o custo de vida dos jovens. Nesse sentido, uma política de assistência estudantil executada em larga escala potencialmente provocaria a tendência de desmercantilização do acesso a direitos básicos.

Em segundo lugar, destacamos o papel da regulação pública do trabalho. A fiscalização do trabalho, uma vez enfraquecida, não tem o potencial de combater a discriminação e as desigualdades de tratamento. As fraudes trabalhistas nos contratos de jovens, bem como as diferenças de remuneração por idade, não são enfrentadas com mecanismos eficazes seja pelo Estado, seja pelos sindicatos de trabalhadores.

O grande desafio é inserir no modelo de desenvolvimento a combinação de políticas econômicas e sociais, conformando uma estratégia de combate à precarização do trabalho juvenil. O desafio estratégico de combate ao desemprego juvenil não se organiza em torno da geração de mais trabalho para a juventude, uma vez que é majoritariamente trabalhadora. As ocupações, no entanto, são majoritariamente precárias. Nesse sentido, a redução da taxa de participação de jovens tem impactos mais estruturantes no mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Tempo, trabalho e afazeres domésticos: um estudo com base nos dados da PNAD de 2001 e 2005*. Brasília: IBGE, 2007.
- CAMPOS, Anderson. *Juventude e ação sindical: crítica ao trabalho indecente*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010.
- CARDOSO, Ana Claudia Moreira. *Tempo de trabalho, tempos de não trabalho: disputas em torno da jornada do trabalhador*. São Paulo: Annablume, 2009.
- CASTRO, Elisa Guaraná, et al. *Os jovens estão indo embora? Juventude rural e a construção de um ator político*. Rio de Janeiro: Mauad; Seropédica: Edur, 2009.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Trabalho decente na estratégia da CUT*. São Paulo: CUT. Disponível em <<http://www.cut.org.br/publicacoes/3/cartilhas>>, 2011.
- CLEMENTINO, Josbertini Virginio. Aprendizagem profissional: a lei que promove trabalho decente para a juventude e desenvolvimento econômico e social para o Brasil. In: Ipea. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, nº 55, 2013.
- CORROCHANO, Maria Carla. Trabalho e educação no tempo da juventude: entre dados e ações públicas no Brasil. In: Papa, F. C. & Freitas, M. V.



- (Org). *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2011.
- CORROCHANO Maria Carla *et al.* *Jovens e trabalho no Brasil: desigualdades e desafios para as políticas públicas*. São Paulo: Ação Educativa, Instituto Ibi, 2008.
- DIEESE. *Trajetórias da juventude nos mercados de trabalho metropolitanos. Mudanças na inserção entre 1998 e 2007*. São Paulo, 2008.
- DIEESE-CUT. *A nova regulamentação do estágio: após a aprovação do Projeto de Lei nº 2.419/2007 no Congresso e antes da sanção presidencial*. São Paulo: CUT (mimeo), 2008.
- DIEESE-CUT. *Mercado de trabalho e o desafio da organização sindical*. São Paulo (mimeo), 2011.
- FERREIRA, Brancolina e Alves, Fábio. Juventude rural: alguns impasses e sua importância para a agricultura familiar. In: Castro, J. A. & Aquino, L. (Org). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília, Ipea, 2009.
- GONZALES, Roberto. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? In: Castro, J. A. & Aquino, L. (org). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília, Ipea, 2009.
- IPEA. *PNAD 2008: primeiras análises (juventude)*. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/091203\\_ComuPres36.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/091203_ComuPres36.pdf)>, 2009. Acesso em: mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, nº 55, 2013.
- KREIN, José Dari. Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil. In: *Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores*. São Paulo: Dieese; Campinas: Cesit/Unicamp, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Debates contemporâneos economia social e do trabalho: as relações de trabalho na era do neoliberalismo no Brasil*. São Paulo: LTr, 2013.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). *Agenda nacional de trabalho decente para a juventude*. Brasília, MTE. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D2E7318C8012FE53F261E58FB/Agenda%20Nacional%20do%20Trabalho%20Decente%20para%20a%20Juventude.pdf>>, 2010.





OIT. *Trabajo decente y juventud: América Latina*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.

\_\_\_\_\_. *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Brasília, Escritório da OIT Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación em peligro*. Ginebra, 2013.

OLIVEIRA, Marco Antônio. *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC*. Tese de doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 2002.

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

\_\_\_\_\_. *O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais*. Estudos Avançados, USP, vol. 23, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: Avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.





PARTE TRÊS

**JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JR.  
ROBERTO PASSOS NOGUEIRA**

**É PRECISO DEFENDER O ESTADO  
BRASILEIRO: TENDÊNCIAS DA  
OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO  
NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000**

**INTRODUÇÃO**

Parte importante da explicação acerca da retomada do crescimento econômico e da ocupação com formalização no mercado de trabalho, verificada ao longo da primeira década de 2000, guarda relação direta e positiva com o peso e a influência do Estado brasileiro na reativação – por indução, regulação e produção direta – de determinantes cruciais à dinâmica econômica e laboral.

Por esta razão, torna-se necessária e oportuna uma investigação algo específica justamente sobre o comportamento da ocupação no setor público brasileiro, com ênfase comparativa entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), dada a mudança não desprezível de orientação política, em nível federal, entre ambas as administrações citadas, e que redundou em diferenças marcantes em termos de tendências de algumas variáveis importantes relacionadas a este tema.

Não é demais lembrar que durante os dois mandatos Lula, o governo federal sofreu críticas severas, entre outros motivos, por causa da política que deflagrou de revalorização relativa dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração. Basicamente, os ataques focavam em duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal e o suposto descontrole fiscal advindo da mencionada política.

Assim, após pesquisa destinada a reunir e organizar informações de qualidade sobre o tema e a melhor entender e interpretar resultados de inúmeras tabulações cuja fonte foi praticamente todas as principais bases de dados secundários disponíveis – o Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e





o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, este capítulo buscará demonstrar que o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não foi explosivo; mas apenas suficiente para repor, em linhas gerais, praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Em segundo lugar, o capítulo também procura mostrar que os gastos com pessoal não saíram de controle do governo federal, já que se mantiveram relativamente estáveis ao longo de toda a primeira década de 2000, como proporção tanto do PIB quanto da arrecadação tributária e mesmo com relação à massa salarial do setor privado.

Por trás dos grandes números, veremos algumas tendências gerais que apontam no sentido da profissionalização da ocupação pública, com rebatimentos potenciais positivos para um maior e melhor desempenho institucional agregado do setor público brasileiro no médio prazo, quais sejam: (i) a recomposição de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, tais como educação, saúde, assistência social, segurança pública, atividades de planejamento, arrecadação, orçamentação, regulação, gestão pública e controle do Estado; (ii) a municipalização da ocupação no setor público; (iii) a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único, e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; (iv) o aumento da escolarização e a profissionalização da força de trabalho ocupada no setor público; (v) o rejuvenescimento e o aumento da presença feminina.

Por fim, nas considerações finais, resumem-se argumentos e elencam-se alguns pontos considerados estratégicos para o bom desempenho desta atividade estatal.

### TENDÊNCIAS DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O marco de referência analítico para este capítulo provém não só da descrição das políticas de administração de pessoal explicitadas em cada contexto governamental, mas sobretudo da interpretação de conjunto das políticas públicas adotadas no período 1995-2010<sup>1</sup>.

Pode-se afirmar que as tendências de ocupação refletem movimentos específicos das políticas públicas, embora em muitas situações faltem dados confiáveis para se chegar a conclusões taxativas a seu respeito e para estabelecer qualquer relação de causalidade entre um e outro aspecto. Por outro

1. Ver, a respeito do tema, Cardoso Jr. & Nogueira (2011).





lado, problemas da ocupação pública devem ser entendidos como geradores de impasses políticos que, tampouco, podem ser resolvidos mediante iniciativas derivadas unicamente da política administrativa de gestão de pessoal, visto que tais problemas estão relacionados fundamentalmente ao cenário macroeconômico e às estratégias adotadas para o desenvolvimento do país.

Entre 1995 e 2010, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) estabeleceram políticas de administração de pessoal cujos efeitos se desdobraram para além da ocupação na esfera federal, não só porque algumas dessas políticas se consubstanciaram em novas bases constitucionais e legais, mas também porque deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo.

No primeiro mandato do governo FHC, houve esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas fundamentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. A administração gerencial preconizada neste plano apresentava diretivas bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual-celetista para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado etc. Algumas dessas diretivas foram implementadas mediante a Emenda Constitucional nº 19 (EC 19), de 1998. De forma paralela e mais célere em seus efeitos institucionais, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo a áreas mais ou menos tradicionais, como saúde e transportes.

Foram concebidos, neste mesmo período, os planos de demissão voluntária (PDVs) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), de acordo com modelo encetado no governo Collor. O governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas federativas, ativando planos de demissão em conformidade com objetivos de contenção global dos gastos públicos. No entanto, o resultado desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. A medida mais significativa neste sentido ocorreu por meio da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias, em função da expectativa de perdas salariais (e outros direitos) por parte dos servidores.

No segundo mandato do governo FHC, em contexto de séria crise cambial, prevaleceu orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Res-





ponsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou vários dispositivos legais anteriores como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de Estado. Por exemplo, na esfera federal, praticamente não houve admissão de novos servidores – nem mesmo para carreiras essenciais de Estado, antes tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Assim, neste período sob análise (1999 a 2002), toda ênfase política posta inicialmente na modernização gerencialista da administração pública deslocou-se para duas outras prioridades: contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal; e desestatização do setor produtivo estatal, acompanhada por tentativa de fortalecimento das agências reguladoras. Segundo dados da Rais, existiam em 1991 mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que ficaram reduzidos, em 2003, a cerca de seis mil, graças ao processo de desestatização que, na verdade, não se constituiu em medida de administração de empresas públicas pelo Estado, mas sim, em componente estratégico da política de liberalização econômica, que visava transferir ao setor privado parte importante do estoque de ativos do setor público produtivo estatal.

Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula (2003 a 2010), não obstante terem trazido elementos novos e auspiciosos, foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de conflitos e ausência de consenso mais geral acerca de qual estratégia política seguir para o tema dos recursos humanos no setor público. Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão “Reforma do Estado”.

O aspecto de continuidade deveu-se, sobretudo, à preservação da orientação fiscal – um dos três pilares essenciais da política macroeconômica – ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate à inflação pelo regime de metas. Contudo, o novo cenário de crescimento da economia, que teve início em 2004, favoreceu o início de uma fase de recomposição de pessoal na administração federal, bem como a política de ajustes graduais de remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura de concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras<sup>2</sup>. Esses concursos ti-

2. Para uma síntese dessas medidas (e seus resultados em termos) de recomposição de quadros e de remunerações, ver Moraes et al. (2010).





veram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), mediante assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs). Ainda assim, em 2009, o TCU divulgou relatório demonstrando a persistência de nada menos que 28.567 servidores em situação informal na administração pública federal, direta e indireta.

Não obstante, houve aspectos inovadores da política de pessoal no governo Lula, por exemplo, mediante adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que funcionaram com regularidade<sup>3</sup>. Esse Ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto, elaborou projeto específico em torno da figura jurídica da fundação pública de direito privado (conhecida como Fundação Estatal), já regulamentada por várias unidades federadas (UFs), mas ainda postergada a sua votação *sine die* pelo Congresso Nacional, devido a pressões exercidas pelas corporações de servidores<sup>4</sup>. Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas diretrizes produzidas por comissão de juristas que se prontificaram a trabalhar na montagem de proposta para o estabelecimento de nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal<sup>5</sup>.

Como síntese, o Quadro 1 (na página seguinte) distingue as principais diretrizes de administração pública e de política de pessoal nos governos FHC e Lula.

Estreitamente relacionadas com os objetivos de contenção de gastos com pessoal, embora pelo lado do sistema de aposentadorias e pensões, as reformas do sistema previdenciário tiveram forte impacto sobre a estrutura da ocupação

3. Em palavras de importante dirigente público de alto escalão do governo federal à época, “no ano de 2003, foram encaminhadas para o Congresso quatro propostas de medidas provisórias que reajustaram as políticas remuneratórias, e isso é resultado do processo de negociação. Isso permitiu que se construíssem, em várias áreas da gestão de pessoas, eixos importantes – o primeiro deles é a gestão de competências. Está configurado a partir de uma orientação dada pelo decreto nº 5.707, a definição da política de desenvolvimento de pessoas, que passa a ser conduzida não só pela Secretaria de Recursos Humanos, mas por um comitê de desenvolvimento de pessoas que é composto pela Secretaria de Recursos Humanos, Secretaria de Gestão e mais a Escola Nacional de Administração Pública. Isso permitiu construir um novo modelo para a política de gestão de pessoas, baseado principalmente nos eixos: democratização, gestão por competências, avaliação de desempenho.” Para visão mais ampla desse assunto, ver o restante desta fala (e outras) em Cardoso Jr. e Mattos (2011).

4. Em particular, ver Nogueira (2010).

5. Para uma apresentação e qualificação do debate em torno do referido projeto, ver Cardoso Jr. e Pires (2011).



**Quadro 1****Governos FHC e Lula: principais diretrizes da administração pública e das políticas de pessoal****GOVERNO FHC**

- Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo Estado de São Paulo, em 1998)
- Demissão e licença temporária incentivadas
- Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
- Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público
- Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado
- Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, avaliado segundo limites fiscais
- Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado
- Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio.

**GOVERNO LULA**

- Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal)
- Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal
- Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras
- Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado
- Substituição de pessoal ocupado em atividades-fim com contrato informal ou contratado via agências internacionais
- Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
- Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado.

Fonte: Elaboração própria.

no setor público. Os períodos de discussão legislativa e de aprovação das reformas previdenciárias foram marcados por grande crescimento da demanda por aposentadorias, redundando em diminuição considerável do estoque de servidores ativos. Para ilustrar os resultados destes fatores políticos, de acordo com quatro diferentes contextos governamentais, a Tabela 1 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

Em linhas, gerais, ao longo dos dois mandatos Lula, houve certa preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação.

Tabela 1

## Evolução anual do estoque de servidores ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso na administração federal

Brasil - 1991 a 2010

Contexto econômico e político	Ano	Total de Ativos (civis e militares)	Total de Ativos (apenas civis)	Aposentados no ano	Admitidos por concurso público no ano	Var. % Ativos (civis)
Crise e estagnação (Collor e Itamar)	1991	991.996	661.996	46.196	-	-2,8
	1992	998.021	683.618	21.190	-	
	1993	969.096	654.723	14.199	-	
	1994	964.032	641.564	17.601	-	
Reforma do Estado (FHC)	1995	951.585	630.763	34.253	19.675	-10,5
	1996	929.375	606.952	27.546	9.927	
	1997	900.128	578.680	24.659	9.055	
	1998	841.851	564.320	19.755	7.815	
Restrição fiscal (FHC)	1999	866.799	545.333	8.783	2.927	-2,7
	2000	864.408	536.321	5.951	1.524	
	2001	857.283	531.296	6.222	660	
	2002	809.975	530.662	7.465	30	
Fortalecimento da capacidade de Estado (Lula)	2003	856.236	534.392	17.453	7.220	7,3
	2004	884.091	538.077	6.486	16.122	
	2005	873.447	548.210	5.789	12.453	
	2006	887.579	573.341	6.658	22.112	
	2007	896.333	573.727	8.156	11.939	4,8
	2008	913.417	583.367	10.654	19.360	
	2009	926.799	601.117	10.384	29.728	
	2010	970.605	630.542	13.722	36.600	

Fonte: Boletim de Recursos Humanos, Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Com a retomada dos concursos públicos, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil, vigente na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas. Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não havia sido alcançado em 2010.

Entre 2003 e 2010, embora nada menos que 155 mil novos servidores tivessem sido admitidos, o número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria desde então: em 1991, entre 1995 e 1998 e em 2003. Com isso, a partir de



2003, a despeito dos compromissos assumidos perante o MP e o TCU, o número de admitidos por concurso ainda não foi suficiente para acabar com o problema do pessoal com vínculo precário, que é situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado.

### ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Metodologicamente, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública<sup>6</sup>. O *vínculo direto* corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários que, por sua vez, incluem os celetistas e os informais. O contrato de trabalho para prestação de serviços finais de qualquer instituição é caracterizado como irregular pelo Ministério Público (MP) sempre que contraria a norma constitucional que requer admissão por meio de concurso. Neste caso, a categoria de informalidade ou precariedade do trabalho não implica necessariamente a inobservância de direitos do trabalhador, mas sim, condição que contraria o princípio da legalidade da ação do Estado. Deve ser observado, ademais, que o conceito de ocupação direta na administração pública exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista, embora eles possam ser considerados para efeito de comparação.

Por sua vez, o *vínculo indireto* resulta de relações contratuais criadas pelas instituições do Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. Pode originar-se por meio de empresas que fornecem mão de obra para serviços gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais e entidades similares que compõem o “setor público não estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo projeto de Reforma Administrativa de 1995.

Assim, o conceito de *ocupação no setor público*, do modo como aqui definido, procura evitar conflito e contradição de acepções, representando alternativa ao conceito inexato de “emprego público”. No contexto jurídico-administrativo nacional, emprego público corresponde ao vínculo celetista, segundo consta da Constituição, por contraposição ao vínculo estatutário. O servidor estatutário, que hoje é grande maioria, não é empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto jurídico (RJU) que descreve seus deveres e direitos, em vez do contrato celetista

6. Para a necessária discussão metodológica acerca das opções e alternativas de uso das diferentes bases de dados existentes para este tema, ver Pessoa, Cardoso Jr. e Figueiredo (2011).



(CLT) que prima por estabelecer condições em torno das quais se dá a relação contratual entre empregado e empregador.

### **Evolução da ocupação no setor público em comparação com outros setores**

Entre 2003 e 2010, a ocupação na administração pública brasileira registrou acréscimo de 30,2%, de acordo com dados da Rais/MTE (Tabela 2). O maior crescimento ocorreu no setor municipal (39,3%), seguido do federal (30,3%) e do estadual (19,1%). As empresas, por sua vez, estatais registraram, neste período, aumento modesto (11,5%), o que demonstra a persistência da diretriz política de baixa estatização do setor produtivo estatal, implantada desde a década de 1990<sup>7</sup>.

Pelo lado do setor organizacional privado, observa-se que o número de vínculos em empresas aumentou em 62,3%, alcançando mais que o dobro do crescimento da ocupação da administração pública, desempenho que seguramente resulta da significativa expansão das atividades produtivas ocorrida nesse período.

77

**Tabela 2**

**Evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado da economia**  
Brasil, 2003 e 2010

Natureza jurídica	2003	2010	Var. (%) 2003-2010	Participação (%) 2003	Participação (%) 2003
Administração Pública	7.221.733	9.399.738	30,2	25,2	21,8
Setor Público Federal	727.547	947.936	30,3	2,5	2,2
Setor Público Estadual	2.946.374	3.508.835	19,1	10,3	8,1
Setor Público Municipal	3.547.812	4.942.967	39,3	12,4	11,5
Empresas Estatais	738.424	823.341	11,5	2,6	1,9
Setor Privado Organizacional	20.734.028	32.887.395	58,6	72,3	76,3
Empresas Privadas	18.489.218	30.012.389	62,3	64,4	69,6
Entidades Sem Fins Lucrativos	2.244.810	2.875.006	28,1	7,8	6,7
Total dos Setores Organizacionais	28.694.185	43.110.474	50,2	100,0	100,0

Fonte: Rais/MTE. Elaboração própria.

7. A classificação de natureza jurídica das organizações públicas e privadas aqui utilizada foi introduzida na Rais em 2003 e, portanto, dificulta comparações com períodos anteriores.



## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Desta forma, pode-se afirmar que o aumento dos vínculos no setor público está longe de ser exorbitante, por motivos que transparecem ainda na Tabela 2:

- o percentual de vínculos nas três esferas públicas em relação ao total de vínculos formais da economia diminuiu, passando de 25,2% a 21,8%;
- a taxa de crescimento da ocupação na administração pública (30,2%) foi bem menor que a taxa do conjunto do setor privado (58,6%);
- a taxa de crescimento da ocupação na administração pública (30,2%) foi comparável à taxa de crescimento dos vínculos das entidades sem fins lucrativos (28,1%);
- em 2010, as três esferas da administração pública acumulavam somente 21,8% do total de vínculos, enquanto o setor privado incorporava 76,3%.

### Forte processo de municipalização da ocupação pública

Envolvendo atualmente contingente muito expressivo de cerca de cinco milhões de vínculos, a expansão da ocupação no setor municipal é a principal tendência observada na administração pública, constituindo-se em evidência de que a prestação de serviços aos cidadãos é cada vez mais realizada pelas prefeituras, envolvendo áreas intensivas de geração de vínculos de trabalho, tais como: educação, saúde e assistência social.

Tanto os serviços de saúde quanto os de educação caracterizam-se pelo fato de serem intensivos no emprego de força de trabalho, e seu impacto tem sido considerável para a expansão da ocupação pública municipal. Considerados em conjunto, os vínculos municipais passaram a representar nada menos que 52,6 % do total do setor público em 2010. A desconcentração desses vínculos no período examinado se deu principalmente a partir dos estados para os municípios, criando nova realidade para as políticas de controle do gasto público, assim como benefícios consideráveis para a efetividade das políticas sociais<sup>8</sup>.

### Aumento dos vínculos estatutários

Entre 1995 e 2010, ao contrário do que pregavam as diretrizes da Reforma Administrativa, os vínculos estatutários – que melhor traduzem os ideais da burocracia weberiana – afirmaram-se como sendo os preferenciais no setor público brasileiro. Os empregados celetistas, por sua vez, se tornaram parcela reduzida, representando cerca de 10% dos estatutários.

Processos seletivos públicos para contratação de celetistas, conforme previstos na Emenda Constitucional nº 19, não foram aplicados e a queda no

8. Para uma abordagem mais ampla acerca deste tema, ver Pessoa (2011).





número desses vínculos se deu de forma inexorável, por efeito da aposentadoria de seus ocupantes. Assim, o percentual de estatutários em relação aos celetistas cresceu de 78,5% para 90% nesse período, passando de 4,5 milhões para algo como 5,3 milhões de servidores, conforme dados da Rais.

Entre 1995 e 2002, verifica-se diminuição acentuada do número de celetistas (-29,3%) e diminuição discreta dos estatutários (-2%). Mas, na segunda fase desse período, entre 2002 e 2010, a expansão do quadro de ativos do setor público se fez mediante crescimento acentuado do número de estatutários (19,7%). Ao passo que os celetistas mantiveram-se em seu processo de redução (-33,3%)<sup>9</sup>.

Contudo, é preciso salientar que parte importante dos vínculos dos serviços de saúde e educação na administração municipal ainda tem natureza jurídica contestável, sendo a maior parte, ainda hoje, de natureza precária. Não são poucas as intervenções do Ministério Público que clamam pela resolução deste problema e instam os gestores municipais a promoverem concurso público<sup>10</sup>.

### **Elevação do nível de escolaridade da força de trabalho no setor público**

Com o propósito de avaliar o nível de educação geral foi utilizado aqui o indicador que consiste no percentual dos vínculos com escolaridade acima do nível médio. Este indicador é composto pela proporção de todos os vínculos com curso superior incompleto e completo e, ainda, os com pós-graduação, em relação ao total de vínculos de cada esfera administrativa<sup>11</sup>.

As informações da Rais para o período evidenciam considerável melhoria da educação geral nas três esferas administrativas, registrada especialmente no período de 2002 a 2010. No âmbito federal, chama atenção o fato de que houve queda do nível de educação geral, entre 1995 e 2002, de 46,1% para 38,9%. Isto significa que foram justamente os trabalhadores com maior nível de escolaridade que mais se aposentaram neste período. Contudo, no período seguinte, eleva-se o nível de escolaridade, alcançando 50,7% de vínculos com escolaridade acima do nível médio em 2010.

9. O emprego público celetista reduziu-se de 1,2 milhões em 1995 para algo como 583 mil trabalhadores em 2010.

10. Com vistas a perceber o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças e as ocupações em nível municipal, ver Kerches e Peres (2010).

11. Para ver, em particular, o padrão de escolaridade dos cargos comissionados do governo federal, ver D'Araújo e Lameirão (2011).



Por sua vez, os que trabalhavam na esfera estadual apresentavam praticamente o mesmo nível de escolaridade dos que se situavam na esfera federal. De sua parte, os municípios obtiveram avanços mais significativos neste quesito entre 2002 e 2010, tendo o indicador de vínculos com escolaridade acima do nível médio passado de 21,6% para 33,7%.

### **Diminuição de ocupados em funções administrativas (atividades-meio)**

A tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermediárias é fenômeno bem conhecido e que certamente decorre da utilização crescente de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Uma série de atividades que antes tinham o caráter de apoio administrativo e eram exercidas tipicamente por secretários, escriturários, datilógrafos, auxiliares administrativos, entre outros, puderam ser incorporadas ao perfil dos diferentes tipos de profissionais ocupados em cargos de direção, assessoria e controle, que são obrigados a lidar cotidianamente com as TIC para o exercício de suas tarefas.

Todavia, segundo dados da Rais, as afirmações acima são válidas apenas para as esferas federal e estadual, nas quais houve decréscimo dos vínculos de serviços administrativos, respectivamente, de 9,1% e 21,8%, entre 2002 e 2010. Já nos municípios, o número de trabalhadores administrativos cresceu 11,4% nesse período. Uma hipótese a considerar diante desse resultado é que o processo de difusão das TIC tem sido mais lento na administração municipal, por fatores diversos, dentre os quais pode-se aventar: custos de aquisição, implementação e manutenção dos equipamentos; custos de treinamento e capacitação permanente do pessoal empregado em suporte a estas atividades; doses ainda elevadas de clientelismo e empreguismo no setor público ao nível municipal; questões ligadas à cultura organizacional neste nível de administração pública etc.

De outro lado, vem crescendo a demanda por pessoal técnico-profissional para apoio às funções de TIC. A diminuição do número de pessoal administrativo corresponde à tendência em sentido inverso, que é o aumento dos profissionais e técnicos de informática, em ritmo acelerado. O número de pessoal especializado em TIC é mais elevado na esfera estadual, mas a taxa de crescimento maior dá-se no âmbito federal. Por outro lado, verifica-se número ainda reduzido de técnicos de TIC nos municípios.

### **Tendências de gênero**

A ocupação do setor público se faz de modo diferenciado quanto ao gênero, sendo que as mulheres constituem minoria na administração federal e maioria nos estados e municípios. O que explica tal participação diferenciada



é possivelmente o fato de que o número de mulheres é predominante nas funções de saúde, assistência social e educação, as quais, como já mencionado, são assumidas em maior parte por estados e municípios. A tendência evidenciada pelos dados ocorre no sentido de que a participação feminina diminua nos estados e aumente nos municípios e na esfera federal.

A despeito de a participação feminina total na esfera federal ser menor do que a dos homens, registra-se percentual maior de mulheres ocupando cargos superiores e de direção nesta esfera, em comparação com os homens. Nos estados, os homens têm participação semelhante às mulheres e, nos municípios, os homens têm participação relativa maior nessas funções hierarquicamente diferenciadas.

Outro resultado interessante em relação a gênero é que, medida por salários-mínimos, a renda média mensal das mulheres ultrapassa a dos homens na esfera federal, acontecendo o inverso nas duas outras esferas. Portanto, no governo federal, as mulheres, proporcionalmente ao seu número, ocupam funções mais elevadas na hierarquia e têm renda maior que a dos homens.

### DIMENSÃO E CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

A questão sobre a supostamente elevada magnitude dos gastos públicos com pessoal suscita muito interesse devido a ter se tornado divisor de águas entre diferentes visões políticas acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, marcado por postura governamental *thatcheriana* de combate à burocracia de Estado, a cada informação que a imprensa divulga sobre número de servidores ou sobre montante do gasto público com pessoal, determinadas correntes de economistas tentam impingir o diagnóstico de que a máquina administrativa está “inchada” e que o gasto com pessoal é excessivo.

Ocorre que, na verdade, não está disponível qualquer parâmetro consensual para validar tal diagnóstico. A única regra que se observa na história recente é que em momentos de expansão da atividade econômica, concomitantemente maior arrecadação tributária, os governos sentem-se mais estimulados para aumentar gastos com aparato administrativo como um todo e, portanto, não só com pessoal; e em momentos de crise fiscal, por outro lado, impõem ou acatam medidas gerais de limitação desses gastos<sup>12</sup>.

12. Em particular, para a visão dominante na literatura econômica e até mesmo no debate público sobre o tema, ver Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010). E para visão abrangente e crítica desta questão, ver García (2008), além dos capítulos 6, 7 e 8 de Cardoso Jr. (2011).





Em conclusão, a ocupação do setor público só pode ser considerada excessiva quando avaliada em cotejamento com os resultados de conjuntura de crescimento econômico reduzido e queda da arrecadação. Mas uma teoria econômica como a *keynesiana* afirma que gastos do Estado são importantes para reativar o crescimento em tal conjuntura, especialmente em face de mercado de trabalho com ampla parcela informal e baixa renda, como é o caso do Brasil. Deste modo, o diagnóstico de excesso de pessoal não dá base suficiente de conhecimento para amparar, sozinha, uma política adequada de gestão da força de trabalho no setor público.

Outra advertência diz respeito às comparações internacionais. O Brasil tem excelente sistema de monitoramento de gastos com pessoal, mas comparações internacionais só deveriam ser realizadas se a metodologia comparativa conseguir descontar as peculiaridades da composição desses gastos e do próprio mercado de trabalho brasileiro. Como esta é tarefa que extrapola os objetivos sintéticos deste capítulo, aqui só será empreendida breve descrição das dimensões e das tendências do gasto com pessoal e dos problemas relacionados com seu controle pelas políticas fiscais.

Para fins de monitoramento das despesas de pessoal do governo geral no Brasil, pode-se recorrer a duas fontes de dados: o Sistema de Contas Nacionais do IBGE, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O primeiro informa as despesas com salários e benefícios, enquanto os dados da STN apresentam, em forma agregada, as despesas com ativos e inativos, na medida em que estão voltados para o acompanhamento do cumprimento da LRF.

Isto posto, sabe-se que em termos percentuais, esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária. A partir das mesmas fontes, conclui-se que as despesas com pessoal das três esferas administrativas (governo geral) decresceram a partir de 2002, mas voltaram a aumentar lentamente a partir de 2005, sem, contudo, ter ainda alcançado o patamar de 2002. Há tendência similar para o governo federal, quando se consideram as despesas com ativos e inativos como percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

As despesas percentuais com pessoal, considerando o PIB, foram mais elevadas no ano final do governo FHC. No governo Lula, houve aumento em 2005, mas a partir de então se observa discreta diminuição desses gastos, tomando como referência o PIB do ano corrente<sup>13</sup>. Já a massa salarial do setor

13. Um fator que tem pesado nos custos salariais é a média elevada de idade da força de trabalho ativa federal que se encontra em grande parte nas classes mais altas das carreiras e, portanto, usufruindo de níveis salariais mais elevados. Além disso, a reorganização e expansão das carreiras de Estado pressupõem oferta de cargos com salários competitivos em relação ao mercado de trabalho do setor privado, o que também implica maiores despesas dessa natureza.



público relativamente à do setor privado não apresentou tendência clara de crescimento. Com efeito, a massa salarial nas três esferas da administração pública e, isoladamente, na esfera federal, elevou-se a partir de 2006, mas voltou a cair em 2010, mantendo aproximadamente a mesma fração, ou seja, sem gerar qualquer descompasso flagrante com a dinâmica do setor privado. Isto quer dizer que os gastos com pessoal no setor público vêm acompanhando o ritmo de crescimento do emprego e, portanto, da massa salarial, do setor privado. É indício de que o ciclo econômico, ao menos neste período analisado, foi determinante poderoso do ritmo e magnitude de crescimento do emprego público como um todo, bem como dos gastos públicos relacionados a ele, tendo-se mantido, também sob este prisma, relativamente estabilizado em termos percentuais.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A onda de greves do funcionalismo público federal ocorrida em 2012 fez voltar à tona o ranço conservador de segmentos vários da sociedade brasileira contra o Estado. Os argumentos, no entanto, foram basicamente os mesmos de sempre, girando em torno de suposto inchaço da máquina pública federal e de suposto descontrole fiscal advindo de diretrizes gerais (*e não propriamente de uma consciente política de pessoal!*) tidas como permissivas, em curso desde princípios do governo Lula, de relativa revalorização dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração média real.

A novidade, desta vez, ficou a carga da postura do próprio governo, que embora tenha buscado enfrentar as várias vertentes do movimento grevista com firmeza, desnudando – à exceção talvez do caso dos servidores da educação – posturas estritamente corporativistas em alguns casos, não soube – tanto quanto os governos anteriores também não souberam – valer-se da situação para tentar alavancar discussões mais profícuas e necessárias em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal.

Esta talvez seja a principal lição do enfrentamento recente: urge a montagem negociada de uma política – sobretudo no nível federal – de valorização e gestão de recursos humanos no Brasil. Se é verdade que o país encontra-se às portas de um modelo de desenvolvimento de tipo soberano, competitivamente sustentável e inclusivo, tal qual advoga o próprio Executivo, então não é assunto menor tratar com a máxima urgência e relevância os assuntos que circundam o tema da burocracia pública. Sob o risco de adentrarmos de fato em uma trajetória corporativista de desequilíbrios próprios à composição de pessoal (perfis e quantitativos) e sua remuneração (relação cargos e salários,



progressão funcional, etc.) no setor público, supondo um contexto de novos ingressos de servidores em ambiente institucional marcado por crescente complexificação da atuação estatal.

Tal sugestão não é descabida de sentido, uma vez que se busque contextualizar e conectar algumas importantes e virtuosas tendências do período recente a um movimento político-institucional de valorização e profissionalização da força de trabalho que ingressa e age em nome do Estado. Não é outra a conclusão que se extrai deste capítulo, de cujos dados e argumentos pode-se agora afirmar com maior segurança que o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não só não foi explosivo, como se mostrou apenas suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Com a retomada dos concursos públicos em 2003, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas. Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não havia sido alcançado em 2010.

Ao longo do período em estudo, houve, em particular, preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras de áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação. O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado fica bem evidenciado pelos cerca de 155 mil novos servidores admitidos entre 2003 e 2010. Mas o número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, também pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria, que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias, como em 1991, 1995 a 1998 e 2003.

Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois em termos percentuais esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000 se comparada com o PIB, com a arrecadação tributária ou mesmo com a massa salarial do setor privado.

Do ponto de vista qualitativo, evidências do capítulo indicam que este movimento recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas à profissionalização dos ocupantes de cargos públicos e ao próprio desempenho institucional do Estado. Este aspecto talvez seja ainda pouco perceptível em função do insuficiente tempo de maturação deste novo contingente





de força de trabalho a serviço do Estado, mas deve-se destacar que estes novos servidores: i) vêm sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público no médio prazo; e ii) têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que o coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

Desagregando-se algumas das informações gerais aqui contidas, percebem-se tendências importantes em curso que necessitam ser intensificadas por meio da aludida política nacional de valorização e profissionalização da força de trabalho no setor público brasileiro, quais sejam: i) a municipalização (com apoio à capacitação) da ocupação no setor público; ii) a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único (RJU), e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; iii) o aumento da escolarização, da presença feminina e do rejuvenescimento da força de trabalho ocupada no setor público; e ainda, iv) tendências macroeconômicas equilibradas em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.

Diante deste quadro, é factível e urgente a montagem de uma política nacional negociada de gestão de recursos humanos no setor público brasileiro, asentada nos princípios da valorização e profissionalização institucional e pessoal dessa força de trabalho. Para tanto, importa registrar abaixo algumas lacunas da situação atual que deveriam se constituir em pautas de pesquisa e, sobretudo, de atuação política concreta do Estado brasileiro neste campo, quais sejam:

1) Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial no nível federal? Os atuais formatos de seleção por concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?

2) Há, nas diversas instâncias do Estado, planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado, no médio e longo prazo?

3) Como instaurar e cultivar uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de moni-





toramento ao longo do tempo por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes poderes da República?

Enfim, tais questões – e certamente outras mais – encontram-se ainda em aberto no cenário atual, e seu enfrentamento – por parte deste e dos próximos governos – é crucial para aprimorar o debate contemporâneo sobre o tema e, sobretudo, a situação concreta do Estado brasileiro neste momento histórico de retomada de posturas e atitudes mais ativas em prol do desenvolvimento nacional. Respostas a estas questões situam-se não apenas na compreensão acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento, mas têm na questão do trabalho e do emprego, entendidos como direitos dos cidadãos em idade ativa e como objetivo maior do desenvolvimento, um de seus pilares fundamentais.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO JR., J. C. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Brasília: Texto para Discussão nº 1.310, Ipea, 2007.
- \_\_\_\_\_. Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001-2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. São Paulo: *Revista de Economia Política*, 34, 2008.
- \_\_\_\_\_. Macroeconomia e pleno emprego: apontamentos para uma agenda positiva de pesquisa e política pública. In: VIANNA, S. W.; BRUNO, M. & MODENESI, A. (Orgs.). *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Rio de Janeiro: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4, cap. 11, Ipea, 2010.
- CARDOSO JR., J. C. (Org.) *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., J. C.; MATTOS, F. Elementos para a montagem de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4, Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., J. C.; NOGUEIRA, R. P. Tendências e problemas da ocupação no setor público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.) *Burocracia e ocupação no setor pú-*





- blico brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. (Orgs.). *Gestão pública e desenvolvimento no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6, Ipea, 2011.
- D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, Ipea, 2011.
- GARCIA, R. C. Despesas correntes da União: visões, omissões e opções. Brasília: Texto para Discussão nº 1.319, Ipea, 2008.
- KERCHES, C.; PERES, U. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v. 1, cap. 6, Ipea, 2010.
- MORAES, M. V. *et al.* Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no poder executivo federal. CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v. 1, cap. 11, Ipea, 2010.
- NOGUEIRA, R. P. O Desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v. 1, cap. 7, Ipea, 2010.
- OCDE. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal, Brasil 2010*. Brasília: OCDE, MPOG, 2010.
- PESSOA, E.; CARDOSO JR., J. C.; FIGUEIREDO, S. Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, capítulo 5, Ipea, 2011.





PARTE TRÊS

LAURO MATTEI

## MUDANÇAS NO TRABALHO RURAL NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

### INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX ocorreram mudanças que afetaram a estrutura produtiva e a dinâmica socioeconômica brasileira, tanto no nível macro como no âmbito micro, levando ao surgimento de novos atores e novas relações socioeconômicas no meio rural e na esfera urbana. Este processo também afetou de forma bastante intensa o setor agropecuário e, particularmente, as distintas formas de agricultura existentes em todas as grandes regiões do país.

Diversos fatores contribuíram decisivamente para conformar essa nova realidade, destacando-se o intenso processo migratório no sentido rural-urbano e também intra-regional; a consolidação de um modo de produção capitalista na agricultura, cuja dinâmica está assentada na produção em larga escala de *commodities* agropecuárias; as mudanças expressivas nos processos de trabalho, através da adoção de princípios e técnicas ligadas ao modo flexível de acumulação de capital; a emergência e expansão de novas formas de ocupação também às populações rurais, transformando o ofício tradicional dos agricultores; novas formas de reordenação dos espaços geográficos relacionadas às esferas da produção e do consumo; e o surgimento de novos temas relacionados ao mercado de trabalho rural, como é o caso da integração agroindustrial, das duplas ocupações, da pluriatividade e da multifuncionalidade da agricultura.

Este conjunto de mudanças provocou impactos decisivos sobre a concepção de desenvolvimento rural que até bem pouco tempo vinha sendo adotada pela grande maioria dos analistas, concepção esta que quase sempre associava mecanicamente o desenvolvimento de um determinado espaço rural à ideia de urbanização, como se o rural fosse sinônimo de um atraso que precisava ser superado.

Em função disso é que recentemente o mundo rural passou a ser melhor interpretado, tendo em vista a premissa de que ele explicita uma realidade





multifacetária, ao mesmo tempo que passa a ser compreendido também como um patrimônio indispensável ao desenvolvimento do conjunto da sociedade brasileira contemporânea. São esses parâmetros que, de alguma forma, estão presentes no debate atual sobre as novas ruralidades brasileiras.

Genericamente, pode-se afirmar que este debate se concentra em dois aspectos fundamentais. Por um lado, rejeita-se a visão tradicional que sempre considerou o meio rural apenas como um espaço de produção agrícola, mensurando a evolução do desenvolvimento, unicamente, a partir de critérios e de indicadores setoriais e de mercado. Assim, mesmo com o enorme êxito obtido pela “Revolução Verde”, em termos de expansão da produção agropecuária mundial, está cada vez mais visível o equívoco das interpretações que reduziam as funções do “rural” meramente às atividades de produção de alimentos.

Por outro lado, a diversificação dos processos econômicos e sociais locais e regionais levou a uma heterogeneidade muito grande tanto do uso da terra como da ocupação dos territórios rurais. Isto possibilitou a emergência da diversificação produtiva que vai desde a produção agropecuária tradicional até um conjunto de atividades econômicas relacionadas aos serviços, lazer, turismo, proteção ambiental e industrialização da própria produção agropecuária; processo este que aproxima mais os mercados de produção e de consumo, com impactos diretos sobre as formas de ocupação e de geração de renda da população rural.

Segundo Hill (1999), os temas das ocupações e das rendas revelam-se importante por três razões que se inter-relacionam: a primeira diz respeito à insuficiência de rendimento levando a uma situação de pobreza; a segunda refere-se à equiparação das rendas das famílias que se ocupam em atividades similares, mas com domicílios distintos; a terceira razão diz respeito à instabilidade financeira, aspecto intrínseco às rendas advindas da produção agrícola.

No caso brasileiro atual, uma parcela importante de agricultores, que se encontra com a renda agrícola estagnada, é obrigada a complementá-la com outras fontes, tais como aposentadorias, pensões e rendas não agrícolas. Com isso, nota-se que estas últimas tendem a estar cada vez mais presentes na composição da renda geral das famílias rurais; o que indica a necessidade de considerar este fenômeno nos estudos sobre a ruralidade contemporânea, uma vez que o conhecimento do comportamento das ocupações e das rendas é decisivo para a formulação adequada de políticas de desenvolvimento rural.

Este texto trata de caracterizar, brevemente, as principais transformações em curso no mundo rural procurando dimensionar os seus impactos sobre a estrutura ocupacional das famílias agrícolas do país. Para tanto, após analisar as principais mudanças no processo produtivo, discute os principais aspectos relativos ao comportamento do emprego agrícola e rural, bem como de algumas tendências gerais.





### PRINCIPAIS MUDANÇAS NO PROCESSO PRODUTIVO RURAL

As últimas décadas do século XX apresentaram grandes mudanças nos sistemas produtivos agroalimentares mundiais, com impactos diretos em todos os países e regiões. A partir do pós-guerra o mundo conviveu com um processo crescente de homogeneização desses sistemas, cuja matriz foi o modelo produtivo que se assentou nos princípios da revolução verde, destacando-se aí o uso de sementes melhoradas, dos adubos químicos, dos agrotóxicos e da maquinaria agrícola.

Dessas mudanças nos padrões produtivos emergiram também novas formas de regulação das economias capitalistas com impactos diretos sobre o mundo do trabalho, rural e urbano. Isto ganha especificidade no caso dos sistemas agroalimentares, uma vez que a formação desse sistema mundial aumentou o nível de integração vertical da agricultura no âmbito da economia.

Não há dúvidas de que essa passagem foi fortemente marcada pela presença ativa das políticas agrícolas implementadas pelos países desenvolvidos, em especial pelos Estados Unidos (EUA) e pela Comunidade Europeia, marcadas por uma dimensão extremamente protecionista para os produtos internos. Deste modo, configura-se também todo um aparato institucional que, se por um lado, levou esses países à autossuficiência produtiva, por outro, causou distorções significativas que impactaram fortemente a dinâmica da produção agrícola nos países da periferia.

No Brasil, o conjunto dessas transformações estruturais – conhecido genericamente como “modernização da agricultura” – já foi amplamente estudado e documentado, merecendo apenas destaque os principais aspectos e consequências deste processo. Com a expansão da produção econômica-industrial, assentada nos pressupostos do “modelo de substituição de importações”, a agricultura rapidamente passou a ser integrada à dinâmica da produção industrial, naquilo que ficou conhecido como “Complexos Agroindustriais”, conectando a agricultura com os outros ramos de produção industrial. Com isso, para produzir ela depende dos insumos que recebe de determinadas indústrias, não produzindo apenas bens de consumo final, mas também bens intermediários ou matérias-primas para outras indústrias de transformação.

Em linhas gerais, é possível destacar alguns elementos centrais das mudanças estruturais que ocorreram nas últimas décadas. Nas áreas de fronteira agrícola, notadamente nas regiões Centro-oeste e Norte do país, as lavouras tradicionais foram substituídas por produtos agrícolas comerciais, conjuntamente com a expansão da produção animal de forma extensiva.

Gasques & Villa Verde (1990) mostraram que, nestas regiões de fronteira agrícola alterou-se o perfil tradicional da ocupação agrícola, que vigorou até a década de 1980 diante do novo cenário assentado em uma agricultura fortemente mecanizada. Resultam daí dois fatores essenciais: por um lado, a





elevação brutal da produtividade do trabalho, comparativamente às demais regiões do país e, por outro, um pequeno aumento dos índices de pessoal ocupado na agricultura.

Paralelamente a este fator mais regionalizado, observa-se que em todo o país ocorreu uma substituição crescente das lavouras tradicionais, com uso intensivo de trabalho, por culturas agrícolas modernas com baixo uso de mão de obra; além da expressiva incorporação das inovações tecnológicas em todas as etapas do processo produtivo, sobretudo naquelas culturas que ocupavam enormes quantidades de trabalhadores, como é o caso da cana-de-açúcar, do algodão, do café e do milho.

Quanto aos efeitos do fator “substituição de lavouras”, os autores acima mencionados observam que esse processo também não contém uma uniformidade regional. Na região Norte, por exemplo, a expansão da produção ocorreu através das lavouras comerciais, principalmente do milho, café e cacau, em detrimento das lavouras de subsistência (arroz, mandioca etc.). Já na região Centro-Oeste a substituição ocorreu fundamentalmente nas áreas dos produtos alimentares (arroz, feijão) com a introdução das culturas comerciais, destacando-se a soja e o milho. Isso representa uma nova característica da expansão das fronteiras agrícolas no país.

Este cenário apontou para uma tendência de redução do emprego no meio rural brasileiro no final do século XX uma vez que, devido às características anteriormente mencionadas, não é possível se absorver o contingente populacional demandante por empregos. Com isso, é de se esperar a continuidade dos deslocamentos das pessoas para o meio urbano e para as áreas metropolitanas, embora em quantidades inferiores àquelas verificadas até nas duas últimas décadas do século XX. Em geral, essas pessoas estão indo em busca de novas oportunidades de trabalho e de vida, o que implica na continuidade das pressões do setor rural sobre o mercado de trabalho urbano.

Deve-se registrar, todavia, que este processo de mudanças foi fortemente condicionado pelas políticas implementadas pelo Estado. São inegáveis os efeitos das políticas públicas sobre a base produtiva rural, levando a um expressivo aumento da produtividade das principais culturas e, por consequência, da produção agropecuária global. Mas, ao mesmo tempo, gerou-se uma série de consequências negativas. Do ponto de vista social, além da forte diferenciação social entre os agricultores, observou-se a precarização das condições de trabalho no meio rural; a elevação dos índices de pobreza; a expansão das taxas de êxodo rural, cujas consequências diretas foram o inchamento das periferias do meio urbano e a conformação de favelas nas grandes metrópoles urbanas.

Do ponto de vista econômico, dentre os aspectos mais visíveis destacam-se a ampliação da concentração da terra e da renda no meio rural. Especificamente



no aspecto da terra o país convive com uma das maiores taxas de concentração do mundo, fazendo com que a questão agrária permaneça como elemento central no cenário político nacional.

Do ponto de vista ambiental, ocorreu uma série de problemas, destacando-se a perda do solo pela erosão; a contaminação das águas nascentes e dos rios pelos agrotóxicos; a destruição em grau elevado das florestas naturais, sobretudo em função da expansão desenfreada da fronteira agrícola, como é o caso recente da Amazônia, onde nos últimos 30 anos foram desmatados mais de 40 milhões de hectares, sendo a maioria deles destinadas à criação pecuária, atividade altamente subsidiada pelo governo, porém com baixos retornos para a sociedade.

### IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE TRABALHO RURAL

A partir dessas transformações estruturais gerou-se uma nova dinâmica nas relações econômicas e sociais no meio rural brasileiro, cujo resultado foi a alteração da estrutura e da composição do trabalho rural. Por um lado, a expansão do padrão fordista de produção à agricultura conduziu a um processo crescente de integração aos demais setores da economia fazendo com que o ritmo e a dinâmica da produção estivessem cada vez mais subordinados aos movimentos gerais da economia do país. Por outro, a integração vertical da produção, naquilo que ficou conhecido com os complexos agroindustriais, alterou o mercado de trabalho agrícola e o poder de decisão sobre o processo produtivo. Agora, a decisão sobre “o que produzir e como produzir” deixou de ser uma tarefa específica do agricultor e passou a ser condicionada por uma série de variáveis extrasetoriais e pelo conjunto dos agentes econômicos envolvidos no processo produtivo. Em outras palavras, o poder decisório concentra-se fundamentalmente no âmbito da cadeia produtiva e não mais no agricultor.

Desta maneira, uma análise setorial nos moldes tradicionais e estritamente voltada para o diagnóstico dos problemas das atividades agrícolas isoladas do restante das atividades econômicas não faz mais sentido. Segundo Graziano da Silva (1996), pode-se dizer que o meio rural brasileiro se urbanizou nas últimas décadas como resultado do processo de industrialização da agricultura de um lado, e da penetração do mundo urbano-industrial naquilo que tradicionalmente era definido como rural, de outro. Como resultado desse duplo processo de transformação, a agricultura – que antes podia ser caracterizada como um setor produtivo relativamente autárquico e com o seu mercado de trabalho e equilíbrio interno – se integrou no restante da economia a ponto de não mais poder ser separada dos setores que lhe fornecem insumos e/ou compram seus produtos.

Para Mattei (2007), é praticamente consenso, na literatura socioeconômica atual, que o emprego rural não pode mais ser analisado apenas a partir de sua vertente agrícola, uma vez que no espaço rural começam a ser desenvolvidas



outras atividades geradoras de ocupações de caráter não agrícola, as quais estão cada vez menos relacionadas à produção agropecuária tradicional.

Nesse contexto, emerge o debate acadêmico sobre a “nova ruralidade”, o qual se expressa de diferentes maneiras. Por um lado, a visão tradicional, que sempre considerou o meio rural apenas como um espaço de produção agrícola, perde sua importância, pois os indicadores setoriais já não conseguem mais explicar as transformações em curso, especialmente nos aspectos relativos às mudanças do processo de trabalho. Com isso, observa-se que, paralelamente ao enorme êxito obtido pela “Revolução Verde” em termos de expansão da produção agrícola mundial, está cada vez mais nítido o rompimento do enfoque que reduzia as funções do “rural” às atividades restritas da produção agrícola.

Por outro lado, a diversificação dos processos econômicos e sociais, locais e regionais, conduz a uma heterogeneidade muito grande tanto do uso da terra como da ocupação dos territórios rurais. Decorre daí uma desarticulação dos laços tradicionais que tinham a agricultura como a única fonte de sustentação da produção e de geração de renda; isto possibilita a emergência de um diversificado processo produtivo que vai desde a produção agropecuária tradicional até um conjunto de atividades econômicas relacionadas aos serviços, lazer, turismo, proteção ambiental e industrialização da própria produção agropecuária.

Portanto, estudos que focalizam sua atenção sobre as atividades e rendas não agrícolas utilizadas pelas famílias de agricultores como recursos e estratégias para garantir sua reprodução social têm avançado significativamente nas últimas décadas, porém com pouca ênfase nos impactos dessas mudanças sobre as economias locais, e particularmente sobre as populações rurais e o modo de vida dos agricultores familiares.

No Brasil, diversos autores vêm dando destaque às análises sobre a multifuncionalidade do espaço rural, visando apreender essas mudanças em curso. Neste caso, destacam-se os estudos que mostraram essa nova dinâmica do meio rural brasileiro que já não pode mais ser explicada exclusivamente pelo lado da esfera agrícola, tendo em vista a expansão de um conjunto de atividades não agrícolas que responde de forma expressiva pela ocupação de importantes parcelas da população rural brasileira.

Esse processo revela uma alteração significativa na estrutura e na composição do trabalho rural, uma vez que muitas das atividades antes exercidas por várias pessoas se individualizaram, liberando mão de obra familiar. Além disso, cresceram também os índices de flexibilização e informalização do trabalho rural, tendo em vista que aumentou o número de agricultores e de seus familiares ocupados com atividades não agrícolas, tanto no meio rural como urbano.

De modo geral, verifica-se que essas mudanças afetam mais fortemente o sistema de produção familiar cada vez mais especializado, permitindo que as li-





des agrícolas sejam crescentemente asseguradas apenas pelo chefe da exploração liberando os demais membros familiares para procurar ocupação em atividades fora da agricultura. Nesta lógica, as famílias procuram se reproduzir desenvolvendo, simultaneamente, atividades agrícolas e não agrícolas.

Isto nos conduz a um ponto crucial: o mundo rural, ao deixar de ser um espaço exclusivamente agrícola, possibilitou a emergência da figura do agricultor pluriativo, o qual passa a combinar as atividades agrícolas com as não agrícolas como forma de complementar a renda familiar e também de gerar ocupação para o conjunto dos membros familiares, o que implica em modificações na dinâmica do conjunto do emprego no meio rural.

### PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

A nova dinâmica do meio rural brasileiro anteriormente reportada causa implicações diretas sobre o comportamento da População Economicamente Ativa (PEA). Se por um lado a PEA rural se manteve, e em alguns períodos até aumentou, por outro, verifica-se que a PEA agrícola vem caindo sequencialmente nas últimas décadas, com efeitos drásticos sobre o conjunto do emprego rural, uma vez que as ocupações das pessoas com domicílio rural, porém ocupadas em atividades não agrícolas, não são suficientes para compensar a destruição das ocupações exclusivamente agrícolas.

Esse processo teve repercussão direta sobre o comportamento do emprego rural total, uma vez que na primeira década do século XXI, comparativamente à última década do século anterior, o desemprego aparece como indicador importante nas análises sobre o mercado de trabalho rural.

Apesar disso, nota-se que a renda aumentou nos últimos anos impulsionada certamente pela diversificação das fontes, o que ajudou a reduzir a desigualdade da distribuição de renda presente no meio rural brasileiro. Neste caso, não se pode esquecer a importância dos programas de transferência direta de renda, especialmente naquelas regiões e estados mais pobres.

Por isso, deve-se registrar que a trajetória de mudanças das ocupações no meio rural anteriormente descrita contém alguns elementos a serem melhor considerados no debate dos temas relacionados especificamente às ocupações não agrícolas e à pluriatividade. Inicialmente deve-se reconhecer que o surgimento das ocupações rurais não agrícolas provocou modificações na forma de relacionamento da sociedade com o espaço geográfico rural. No entanto, não devemos confundir as mudanças nas formas ocupacionais da população rural com processos sociais que deságuam no surgimento do agricultor pluriativo.

Segundo Schneider (2003), esta associação indevida decorre da falta de compreensão das diferenças entre dinâmica do mercado de trabalho e o processo de transformações que ocorre na composição das famílias rurais. A separação





dessas duas dimensões, de acordo com o autor, permite aos estudiosos observar que nem sempre o crescimento das ocupações rurais não agrícolas implica em um aumento proporcional da pluriatividade das famílias com domicílio rural, fato este com implicações diretas sobre o nível geral de emprego no meio rural.

Em síntese, a análise dos processos de trabalho no meio rural brasileiro não pode ser desconectada do dilema central: se por um lado, os processos produtivos, especialmente aqueles ligados mais fortemente ao setor do agronegócio, apresentam um aumento expressivo da produção, por outro, o processo de destruição dos empregos agrícolas se mantém em curso, não sendo capaz de ser compensado pelas ocupações de caráter não agrícola.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALSADI, O. V. Mudanças no meio rural e desafios para o desenvolvimento sustentável. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1, p. 155-165, 2001.
- DEL GROSSI, M. E. A evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro de 1981 a 1995. Tese de doutorado, Campinas: Unicamp, 1999.
- GASQUES, J.G. & VILLA VERDE, C.M. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. *Agricultura em São Paulo*. São Paulo, 37(1): p. 183-204, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, J. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: Unicamp-IE, 1996.
- \_\_\_\_\_. O novo rural brasileiro. In: *Revista Nova Economia*, v. 7, n. 1, p. 43-81, 1997.
- HILL, B. Farm household incomes: perceptions and statistics. In: *Journal of Rural studies*, 15 (3): p. 345-358, 1999.
- MATTEI, L. Pluriatividade e desenvolvimento rural no estado de Santa Catarina. Tese de doutorado, Campinas: Unicamp, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ocupação e renda das famílias domiciliadas em áreas rurais em Santa Catarina no limiar do século XXI. *Anais do Encontro Nacional da ABET*, 2007.
- SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.





## PARTE 4

# POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL AO TRABALHO E SAÚDE DO TRABALHADOR

★ *Projetos*  
para o Brasil







PARTE QUATRO

**JOSÉ CELSO CARDOSO JR.**

## **TRABALHO E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DEFINIÇÕES GERAIS E APLICAÇÕES**

### **PROBLEMATIZAÇÃO**

Neste ano de 2013, a senhora Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) completou 70 anos de vida e a jovem Constituição Federal (CF) de 1988 completou seus 25 anos. Tanto em uma como em outra, o direito ao trabalho digno (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT), aparece como elemento estruturante da sociedade.

Mas após 70 anos de vigência da CLT e 25 anos da Constituição que estatuiu a cobertura previdenciária universal como princípio, quase metade dos trabalhadores brasileiros encontra-se ainda sem qualquer acesso a ela. A melhora dos indicadores relativos ao emprego, observada entre 2003 e 2013, ainda não se traduziu em mudança sensível deste quadro que resulta do descompasso entre as condições sociolaborais da população e a concepção predominantemente contributiva do plano de benefícios da Seguridade Social brasileira<sup>1</sup>. Desta forma, é possível afirmar que a manifestação da questão social se expressa, ainda hoje e a despeito dos impactos altamente positivos engendrados tanto pela CLT como pela CF-1988, pelo grande peso de um setor de subsistência no campo e de um igualmente grande setor urbano de pessoas

1. Neste texto, vamos trabalhar apenas com as relações entre mundo do trabalho e proteção social previdenciária. Desta maneira, por razões meramente operacionais, não faz parte do nosso conceito restrito de (des)proteção social as ocorrências próprias das áreas da saúde, educação, cultura, transporte coletivo urbano, saneamento, habitação, segurança pública, direitos humanos etc., ainda que sejamos totalmente fiéis à ideia de incluir estas e outras possíveis dimensões da vida social contemporânea no cômputo dos elementos que melhor expressam a noção de proteção social ampla, certamente ancorada na ideia forte dos direitos de cidadania, ética e justiça social. Para uma visão abrangente das políticas sociais e suas relações com a distribuição de renda e com o crescimento econômico no Brasil, mormente em período recente, ver Castro (2013).



não inseridas nos mundos do trabalho e da proteção de maneira minimamente estruturada e regulamentada<sup>2</sup>.

Mesmo com as garantias de proteção laboral e social paulatinamente em incorporação pela sociedade de mercado no Brasil, a ausência de outras reformas profundas impossibilitou o surgimento de uma estrutura secundária mais ousada de transferências e repartição no país, capaz de reverter o caráter concentrador dominante (Pochmann, 1995; 2013). Ao longo dos anos, o Brasil deixou de realizar reformas na sua estrutura fundiária, estimulando ampla transferência de população do campo para cidades e, por consequência, consolidando o funcionamento de um mercado de trabalho com grande excedente de mão de obra. Além disso, até hoje não efetivou reforma tributária adequada, mantendo inalterado tanto o estoque quanto o fluxo da renda gerada para as camadas mais privilegiadas da sociedade, e pouco avançou na constituição de um arcabouço de proteção social de boa qualidade para segmentos amplos da população.

O assalariamento formal-legal, sancionado pelo Estado, foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada (bem como a principal barreira à entrada) das pessoas na proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito a situações de inatividade. E a despeito de um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal<sup>3</sup>, ainda há, evidentemente, vazios de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não agrícolas<sup>4</sup>.

Isso posto, a reversão desse descompasso e das lacunas protetivas que ele enseja é o norte desta parte do presente livro. Do ponto de vista técnico, isso é

2. Já sobre o padrão ou padrões de regulação do trabalho no Brasil, incluindo discussões sobre a inserção produtiva das pessoas no mundo do trabalho, há uma literatura ampla sobre o assunto. Em especial, ver Baltar & Krein (2013), que inclusive citam alguns dos estudos recentes mais importantes sobre o tema no país.

3. É o caso dos direitos laborais e previdenciários para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Mas também nestes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

4. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego. É também o caso dos trabalhadores assalariados informais, assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais não há direitos laborais nem previdenciários de qualquer tipo.





algo que tem se mostrado – pelo menos desde a última década – plenamente factível. Prova disso é que a primeira década do novo milênio, particularmente o período 2003-2013, cumpriu – entre outras – função didática nos embates acadêmico e político brasileiros. Após praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e tentativas – em vários campos da vida social e econômica – de implementação de diretrizes e soluções desregulamentadoras, privatistas e internacionalizantes, com resultados pífios ou nefastos sobre indicadores e variáveis clássicas do comportamento macroeconômico e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente a contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações.

Embora grande parte delas não tenha sido plenamente revertida, e considerando ainda a imensa influência benéfica do cenário internacional (sobretudo entre 2000 e 2008) para os resultados domésticos favoráveis em termos macroeconômicos e laborais, comprovou-se na prática que o núcleo-duro do padrão brasileiro de proteção social, ancorado historicamente no modelo contributivo e no binômio trabalho-proteção social, é altamente dependente – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida por obra e graça das forças de mercado.

Com isso, sugere-se que as maiores dificuldades, para uma efetiva universalização da proteção social no Brasil, são de outra ordem. A discussão que vem sendo travada entre distintas concepções a respeito da seguridade social em geral, e da previdência social em particular, é reflexo da disputa entre diferentes setores sociais e econômicos pelos recursos que a ela aportam e/ou dela recebem. E, nesse embate, a correlação de forças tem sido, historicamente, desfavorável à população trabalhadora. Como resultado dessa situação, o debate corrente contém ainda todas as distorções que a referida situação provoca na percepção de segmentos importantes da opinião pública. Isto se reforça pelo fato de a seguridade social brasileira encontrar-se na estratégica e paradoxal situação de ser, de um lado, espelho da sociedade e do Estado brasileiros; de outro, o principal contraponto a tais iniquidades, e em cuja superação tem papel-chave<sup>5</sup>.

Assim, criar as condições políticas necessárias à mudança dessa correlação é algo que só pode ser feito pela própria *classe-que-vive-do-trabalho* (An-

5. Esse duplo caráter manifesta-se, por exemplo, na relação entre a previdência e os trabalhadores rurais. Por um lado, a previdência os trata como cidadãos de segunda classe (no bojo desta discussão, o Movimento de Mulheres Camponesas incluiu entre suas reivindicações recentes "humanizar o atendimento do INSS"). Por outro, o reconhecimento de sua condição de "portadores de direitos" com o piso previdenciário atrelado ao salário-mínimo ampliou, simbólica e materialmente, seu grau de cidadania.





tunes, 1999), diretamente ou por meio de seus representantes. É possível, todavia, delinear algumas bases progressistas e inclusivas da reforma que a seguridade social – em especial o seu eixo previdenciário – necessita para cumprir a função que a origina e que justifica sua existência: amparar esta população nas circunstâncias que a impeçam de obter, pelo trabalho digno, o próprio sustento.

### PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

Desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da universalização integral da proteção social, dependente, entretanto, de um paradigma de financiamento público de tipo e monta tal a prescindir, no limite, do padrão salarial diretamente contributivo para de fato se viabilizar.

Em outras palavras: dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avançar na eficácia das políticas públicas; é preciso também que sua forma de financiamento possua alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade. Todavia, embora tenhamos que lutar o tempo todo em prol deste paradigma alternativo de financiamento público, a ponto de um dia – quiçá – poder prescindir do modelo estritamente contributivo como pilar principal de sustentação da proteção social no Brasil<sup>6</sup>, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes no mundo para uma reforma tributária de tal monta estão ainda mui distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Não obstante, constatamos haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficiente nos aparelhos de Estado hoje existentes no Brasil, para ativação econômica e laboral em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvol-

6. E, com isso, caminhar rumo à superação positiva do trabalho como categoria econômica e social fundamental.





vimento com inserção social pelo trabalho (Cardoso Jr., 2013). Mas é justamente por isso que o esforço envolvido no enfrentamento da questão social brasileira não pode prescindir do Estado como ator central nos processos de mudança. Qualquer solução sustentável em longo prazo deverá passar por recomposição do protagonismo estatal em meio à vida social e econômica do país.

Dito de outra forma: sem presença ativa do Estado como agente estruturador interno, e postura ativa no complexo processo de internacionalização e globalização das economias e sociedades, dificilmente o país terá, nos dias que correm, condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho<sup>7</sup>, sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular.

A razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de o Trabalho ser, em regime capitalista, a categoria econômica e sociológica chave para garantir, sobretudo em contextos extremamente desiguais e heterogêneos como o brasileiro, os seguintes aspectos:

- *sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica à população, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia;*
- *sustentação econômica mínima ao PIB, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e*
- *sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.*

Desta forma, defende-se aqui a ideia segundo a qual trabalho e proteção social são dimensões inseparáveis tanto da dinâmica econômica de crescimento como da eficácia do modelo contributivo em compatibilizar proteção humana e sustentabilidade fiscal.

### DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Para os objetivos deste trabalho é preciso identificar e elencar um conjunto não desprezível de questões atinentes às origens dos problemas sociais contemporâneos, bem como às estruturas institucionais que conformam as políticas sociais brasileiras na atualidade. Dentre tais questões, as que mais de perto nos interes-

7. Dentre os quais se incluem os indicadores de combate à pobreza e redução das desigualdades de renda.





sam destacar dizem respeito às relações entre o mundo do trabalho e o problema da (des)proteção social das pessoas inativas (população não economicamente ativa em fase pós-laboral) e daquelas em idade ativa ( $16 < \text{PIA} < 59$  anos)<sup>8</sup>.

Como se sabe, as políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir de onde tem início o processo moderno de construção do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS)<sup>9</sup>. Paulatinamente, contudo, há, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo previdenciário estritamente contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica rígida do assalariamento formal-legal. É o caso dos direitos laborais e previdenciários para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o caso de algumas políticas de apoio ao trabalhador (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Em todos estes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Mas ainda há, tal como antecipado acima, um vazio de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades não agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso e dos não remunerados, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos laborais e previdenciários de qualquer tipo.

8. Esta faixa etária foi utilizada para adequar-se às estatísticas oficiais do Ministério da Previdência Social, tendo em vista, conforme Ansiliero (2013), que “no Brasil, os menores de 16 anos (salvo aprendizes) não podem legalmente contribuir para a Previdência Social (consistindo ates em questão para polícias de erradicação do trabalho infantil) e os maiores de 60 anos dificilmente começarão a fazê-lo (pois nessa idade, dificilmente lograrão preencher as condições de elegibilidade para a maioria dos benefícios)”, p. 5.

9. Como dito acima, o assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada (e também a principal barreira à entrada) das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez.



Em todos esses casos, que juntos somam algo como 45% da PEA brasileira atual, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida, sendo os programas pertencentes à assistência social – e não ao trabalho – os responsáveis pelo atendimento.

Em função desta realidade, o país encontra-se atualmente frente a um quadro bastante complexo de *desproteção social*, situação esta na qual parte da população em idade ativa ( $16 < \text{PIA} < 59$  anos) e maior de 60 anos se encontra em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do *ciclo estrutural da pobreza* no momento presente, nem tampouco enfrentar o *ciclo de vulnerabilidade esperada* no futuro<sup>10</sup>.

Em ambos os casos, trata-se de situação que reclama comprometimento social e soluções do poder público no sentido de alterar a realidade vigente e assim contribuir para a promoção do desenvolvimento humano com trabalho e proteção social. Para tanto, é importante dimensionar e analisar o quadro brasileiro atual, referente às condições de funcionamento do seu mercado de trabalho, enfatizando os mecanismos institucionais existentes em âmbito federal, destinados à provisão de proteção social, na modalidade exclusiva de transferência de renda, à população em idade ativa ( $16 < \text{PIA} < 59$  anos) e inativa em sua fase pós-laboral (maior de 60 anos).

Pelo exposto acima, é possível perceber que existe um conjunto de desafios em aberto, que envolveria esforços no sentido de tentar preencher ao menos três tipos de lacunas, a saber:

- com as informações existentes nos Censos Demográficos recentes, Pnad e Ministérios Setoriais (notadamente Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda), dimensionar e caracterizar, com algum grau de confiança, o perfil da desproteção social ainda existente no Brasil para a

10. O ciclo estrutural da pobreza é aquele no qual uma série de fatores relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais contribui para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o ciclo de vulnerabilidade esperada configura uma situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho.





sua população em idade ativa ( $16 < \text{PIA} < 59$  anos) e maior de 60 anos. Tendo em vista levantar informações para a correção de rumos das políticas sociais existentes, ou mesmo para a construção de novas formas de ação social do Estado, tratar-se-ia de construir aqui um *mapa da desproteção social* no Brasil, segundo atributos de ordem regional, setorial, ocupacional e também segundo atributos pessoais e familiares.

■ a tarefa de descortinar problemas sociais a partir de roteiros de pesquisa como a desenhada por esta proposta possui um valor intrínseco – no âmbito dos diagnósticos sociais – e também um objetivo explícito: confrontar a situação de desproteção social da PEA brasileira com o conjunto de políticas públicas existentes. Identificar quão potentes são essas políticas de âmbito federal (na vertente transferência de renda), bem como tentar localizar experiências locais bem sucedidas no desafio da proteção social, são objetivos que uma agenda de pesquisa aplicada deve enfrentar.

■ uma vez feita a análise de aderência (efetividade, eficácia e eficiência) das políticas públicas de proteção social, um terceiro eixo do trabalho aqui proposto deveria ousar – e ser capaz de – responder ao desafio atual das políticas sociais brasileiras: que reformas – e, se necessário, que novas políticas – podem ser sugeridas, seja para o aperfeiçoamento institucional dos programas sociais já existentes, seja para a criação de alternativas de proteção social ao segmento ainda desprotegido da nossa população em idade ativa e maior de 60 anos? Estamos cientes de que, ao avançarmos para este campo de problemas, estaremos nos afastando do desenho clássico das pesquisas sociais e adentrando no reino da economia política das políticas sociais, condição necessária para fechar o circuito que vai do diagnóstico social à proposição de políticas, sem descuidar, evidentemente, do campo próprio da avaliação (ou análise de aderência) das políticas públicas.

Desde logo, é importante deixar claro que se está utilizando, aqui, a ideia de *(des)proteção social* relacionada, sobretudo, aos eventos decorrentes da relação das pessoas com os mundos do trabalho (ocupação, desocupação, remuneração, sistema público de emprego e vinculação previdenciária) e do não trabalho (inatividade, vinculação previdenciária, assistência social e demais transferências sociais, exclusão), tais quais as situações indicadas no Quadro 1, que se constitui num mapa teórico-indicativo (porém não estatístico) dos mundos da proteção e da desproteção social brasileira, segundo a condição de inserção da população em idade ativa, bem como a condição de inatividade da população maior de 60 anos.

Assim, apesar da opção metodológica restrita, buscamos tanto ajudar a complementar a lacuna presente nos trabalhos sobre esses assuntos, quanto sugerir a necessidade – e mesmo a viabilidade – de aportes teórico-metodoló-

**Quadro 1**

Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa

	MUNDO DO TRABALHO	MUNDO DA INATIVIDADE
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação protegida autofinanciável: RGPS urbano + RJU;</li> <li>2. auto-ocupação protegida autofinanciável;</li> <li>3. segurados especiais: RGPS rural parcial e indiretamente financiável;</li> <li>4. proteção temporária: seguro-desemprego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. cobertura previdenciária: RGPS rural + urbano + RJU;</li> <li>2. cobertura assistencial estatal + filantrópica;</li> <li>3. cobertura previdenciária privada.</li> </ol>
<b>DESPROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira;</li> <li>2. auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes;</li> <li>3. desemprego involuntário.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada);</li> <li>2. ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).</li> </ol>

Fonte: IBGE, Pnad: para categorias de "posição na ocupação". Elaboração própria.

gicos para agendas de pesquisa – e também para as próprias políticas públicas – que busquem estabelecer o diálogo entre as duas dimensões cruciais da vida contemporânea aqui relacionadas, isto é: trabalho e proteção social.

### APRESENTAÇÃO DAS DISTINTAS PROPOSTAS PARA ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

A intervenção do Estado no campo social mudou de patamar após a implementação dos dispositivos constitucionais relativos à ampliação de direitos ligados à previdência e assistência social, saúde, ensino fundamental, trabalho, função social da propriedade, apenas para ficar nos mais evidentes. No entanto, uma avaliação global de impacto das distintas políticas sociais em execução desde a CF-1988, sobre as condições de vida da população brasileira e, mais especificamente, sobre o potencial de proteção social que a institucionalização das políticas propicia, ainda está por ser feita no país.

Os valiosos trabalhos de inúmeras instituições de pesquisa, mundo acadêmico e pelo próprio governo com o intuito de mapear os fenômenos da fome (mapas da fome), pobreza e exclusão (mapas da exclusão) etc. têm por mérito registrar os resultados finais de processos socioeconômicos muito com-



plexos, mas têm tido baixo poder de aferir o impacto das políticas públicas sobre aqueles fenômenos.

Daí a importância de se produzir um mapeamento não exatamente das condições de vida em geral da população, mas simplesmente das suas *condições de (des)proteção social – fenômeno aqui entendido tão somente a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto pré-definido de políticas sociais –; políticas que transferem renda no âmbito da previdência social, assistência social e políticas de emprego, trabalho e renda.*

O conceito de (des)proteção social adotado – restrito ao campo de intervenção do Estado – não esgota, evidentemente, o conjunto de possibilidades que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades, mas permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa. Por isso, em sequência a este capítulo, vamos elencar alguns temas e aportes (conceituais, metodológicos, empíricos) – provenientes de vários autores com contribuições específicas, porém expressivas – dentro deste grande e complexo campo de estudos do trabalho e da proteção social no Brasil, a saber: 1) condições para universalização da proteção previdenciária urbana no Brasil; 2) fator previdenciário; 3) desaposentação; 4) benefícios do trabalho voltados para a família; 5) saúde do trabalhador e o crescimento econômico com equidade.

### (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: DEFINIÇÃO RESTRITA E APLICAÇÕES

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

Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o mercado, as famílias e as comunidades civis de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não estatal ou terceiro setor<sup>11</sup>.

No caso brasileiro, sobretudo após o marco constitucional de 1988, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, como exposto no Quadro 2.

11. As esferas estatal e societal (ou pública não estatal) compõem juntas a dimensão propriamente pública da tarefa de proteção social de uma comunidade ou país, enquanto as esferas familiar e a de mercado formam a dimensão privada de um padrão de proteção social qualquer.

**Quadro 2****Grau de proteção social, por classes sociais e entes provedores**  
Brasil

	Classes Altas	Classes Médias	Classes Baixas
Estado	Médio	Alto	Alto
Mercado	Alto	Médio	Baixo
Famílias	Médio	Alto	Alto
Sociedade Civil	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: Elaboração própria.

A elucidação do arranjo institucional específico entre os quatro grandes segmentos sociais acima referidos para a tarefa sistêmica de provisão de proteção social, em cada momento, permite, por um lado, identificar um regime ou padrão próprio de proteção social – internacionalmente comparável, se assim se quiser proceder – e, por outro, permite também identificar os acordos (tácitos ou explícitos) e as correlações de força existentes entre os atores sociais e políticos envolvidos, tais que se possa saber quem são os ganhadores e os perdedores do processo dinâmico e contínuo da disputa distributiva em economias capitalistas. Adicionalmente, com tal procedimento metodológico, acreditamos ser possível traçar considerações sobre a evolução futura plausível do padrão de proteção social em estudo, considerações estas aos níveis macro (da história e das estruturas) e meso (das instituições e dos atores) sistêmicos.

Isto posto, temos que uma *definição restrita de proteção social* deve levar em consideração os seguintes aspectos:

- ela envolve apenas algumas dimensões dos direitos sociais: previdência, assistência, emprego, trabalho e renda;
- ela envolve vários setores e atores sociais: Estado (políticas públicas), mercado (segmentos rentáveis), famílias (autoproteção social) e comunidades civis organizadas (sindicatos, partidos políticos, economia solidária, terceiro setor, setor público não estatal, setor privado não lucrativo etc.);
- ela envolve várias estratégias de efetivação: Estado (políticas públicas de transferência de bens, serviços e renda), mercado (compra e venda de “proteção social” em suas várias dimensões), famílias (acesso às políticas públicas e ao mercado privado + redistribuição interna da renda familiar ou domiciliar + autoprovisão de bens e serviços de proteção social + acesso às “políticas” de compra ou oferta de bens, serviços e renda oriundas das comunidades civis) e comunidades civis organizadas (“políticas” de venda ou transferência de bens, serviços e renda para suas próprias comunidades e/ou famílias).



Com as considerações anteriores em mente, torna-se razoável afirmar, para o caso brasileiro atual, que:

■ a centralidade da proteção social, em uma sociedade capitalista razoavelmente desenvolvida, ancora-se sobre políticas e programas de transferência e garantia de renda, de modo que as áreas previdenciária, assistencial e de emprego, trabalho e renda convertem-se em eixo central da proteção social. Importante notar que este aspecto independe da forma de financiamento da proteção social, isto é, se o modelo é liberal-residual (como nos países anglo-saxões), meritocrático-contributivo (como nos países europeus continentais), social-democrata-universalístico (como nos países europeus nórdicos) ou familístico (como nos países europeus meridionais). Em todos os casos, o eixo central da proteção social ancora-se sobre garantias e transferências de renda por meio de políticas previdenciárias, assistenciais e de emprego, trabalho e renda;

■ num contexto socioeconômico como o brasileiro, em que o patamar de renda domiciliar *per capita* é reduzido e sua distribuição muito desigual, o Estado (mediante políticas públicas de previdência, assistência e emprego, trabalho e renda) é o principal segmento ou ator social a estruturar e disponibilizar bens, serviços e renda à população. Embora sujeito à verificação empírica, é provável que em segundo lugar deva vir, em ordem de importância, não o mercado privado de proteção social, mas sim as famílias, cujo papel na tarefa de provisão de proteção social é ainda tão menosprezado (academicamente falando!) quanto difícil de aferir;

■ embora a função “proteção social” envolva e acione diversas estratégias combinadas de provisão entre pessoas e famílias, certamente não se esgotando nem se reduzindo à obtenção de renda monetária, esta fonte pode ser considerada o eixo central da proteção social num país como o Brasil, motivo pelo qual dimensionar e mapear a (des)proteção social segundo as considerações e restrições acima enunciadas parece ser um procedimento aceitável do ponto de vista do enfoque aqui pleiteado.

Do ponto de vista operacional, tal qual antecipado anteriormente, o conceito de (des)proteção social aqui adotado – restrito ao campo de intervenção do Estado e restrito às políticas públicas de garantia e transferência de renda monetária – não esgota o conjunto de possibilidades que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades, mas permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa, já que este é o principal ente provedor de proteção na sociedade brasileira.

Neste sentido, podemos reiterar as definições trabalhadas, de sorte a considerar o fenômeno da *desproteção social* como a situação na qual parte da população em idade ativa ( $15 < \text{PIA} < 59$  anos) e maior de 60 anos se encontra



em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do ciclo estrutural da pobreza no momento presente, nem tampouco enfrentar o ciclo de vulnerabilidade esperada no futuro. O *ciclo estrutural da pobreza* é aquele no qual uma série de fatores relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais contribui para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o *ciclo de vulnerabilidade* esperada configura uma situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho.

Embora o ideal seja trabalhar com um conceito de PIA (população em idade ativa) que incorporasse, além da PEA (população ocupada e população desempregada involuntariamente), também o contingente de desempregados voluntários e de inativos involuntários (que não fazem parte do mercado de trabalho na condição de ofertantes ativos de trabalho), sabemos que as estatísticas existentes não permitem – senão através de aproximações grosseiras – esta construção.

Por este motivo, circunscrevemos o universo amostral à PEA entre 15 e 59 anos e à população idosa de 60 anos ou mais. Embora seja preciso verificar as condições de acesso da população idosa aos programas previdenciários e assistenciais de transferência e garantia de renda, é de fundamental importância ressaltar que o foco principal se concentra aqui sobre a PEA acima definida, já que das condições de inserção no mundo do trabalho e no arco de ação das políticas públicas deve derivar sua capacidade futura de proteção social, conforme Quadro 3, na página seguinte.

No quadro 3, vê-se que as categorias sociais desmembradas a partir da PNAD dão origem a dois tipos de agrupamentos: categorias sociais em condição de inatividade e categorias sociais em condição de atividade. Em linhas gerais, tomando-se primeiramente os dados do Censo 2010, chegamos à seguinte situação de proteção previdenciária no Brasil:

**Quadro 3**  
Compatibilização entre benefícios de garantia de renda e categorias de inativos e trabalhadores da PNASD

Categorias	Previdência Social - benefícios permanentes na inatividade				Assistência Social		Trabalho e Renda benefícios temporários durante a idade ativa						
	APS idade	APS tempo	APS invalidez	APS morte	BPC RWV	Bolsa Família	Salário Família	Salário Maternidade	Auxílio doença	Seguro Acidente	Seguro Desemprego	Abono Salarial	FGTS
<b>CONDIÇÃO DE INATIVIDADE</b>													
1. Idoso com contribuição prévia	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
2. Idoso sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Pensionista	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Segurado especial inativo	X	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>CONDIÇÃO DE ATIVIDADE</b>													
5. Segurado especial ativo	X	-	X	X	-	X	X	X	X	X	-	-	-
6. Militar	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	-	-
7. Funcionário Público	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	-	-
8. Empregado com carteira	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X
9. Empregado sem carteira	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
10. Doméstico com carteira	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	X	-	X
11. Doméstico sem carteira	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
12. Contra-própria contribuinte	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
13. Contra-própria não-contribuinte	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
14. Empregador contribuinte	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
15. Empregador não-contribuinte	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
16. Autoconstrução e Autoconsumo contribuintes	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
17. Autoconstrução e Autoconsumo não-contribuintes	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
18. Trabalhador não-remunerado	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
19. Desempregado sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
20. Desempregado com contribuição prévia	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	X	X	X

Fonte: Pnasd/IBGE. Elaboração própria.

Figura 1

Proteção previdenciária da população ocupada (16 a 59 anos), segundo o Censo/IBGE 2010 Brasil



Elaboração: SP/PS/MPS.

Por detrás destes números agregados, confirma-se pelo Gráfico 1, e ainda segundo o Censo, movimento positivo de expansão da cobertura previdenciária, medida entre 2000 e 2010 pelo percentual de contribuintes ao RGPS (portanto, excluindo-se dos cálculos os militares e estatutários que contribuem para o RPPS), da ordem de +12,6% para os empregados assalariados, +12,1% para as trabalhadoras domésticas, +20,4% para os autônomos por conta-própria, e +2,4% para os empregadores (Gráfico 1).

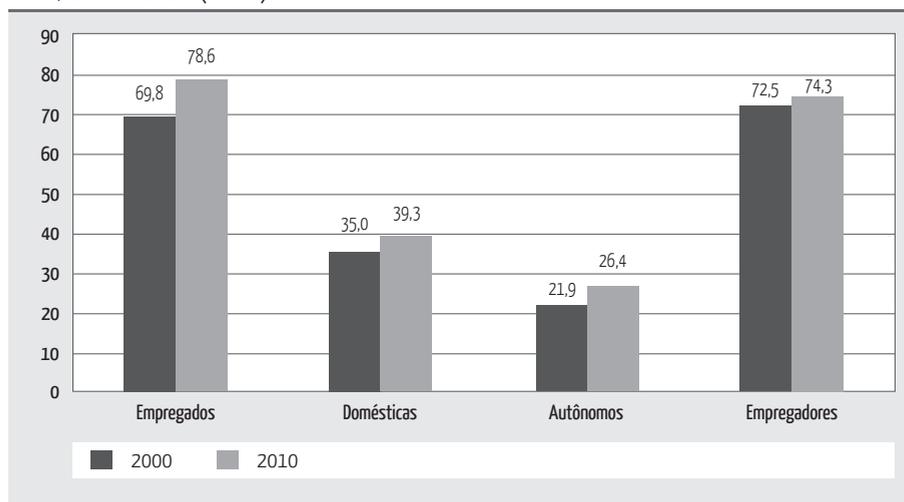
Já quando se considera a população idosa de 60 anos ou mais, a taxa de proteção previdenciária sobe, entre 2000 e 2010, de 80,8% para 83,9% entre os homens, e de 62,6% para 77,6% entre as mulheres, conforme Gráfico 2.

Partindo-se para os dados das Pnad, vê-se pelas Tabelas 1 e 2, movimentos de recuperação, na primeira década de 2000, tanto das taxas de contribuição previdenciária dos trabalhadores em todas as condições de inserção ocupacional (empregados assalariados, autônomos, domésticas e empregadores), como também das respectivas taxas de proteção previdenciária, após um período na verdade de aumento da desproteção em geral nos anos 1990.

REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

**Gráfico 1**

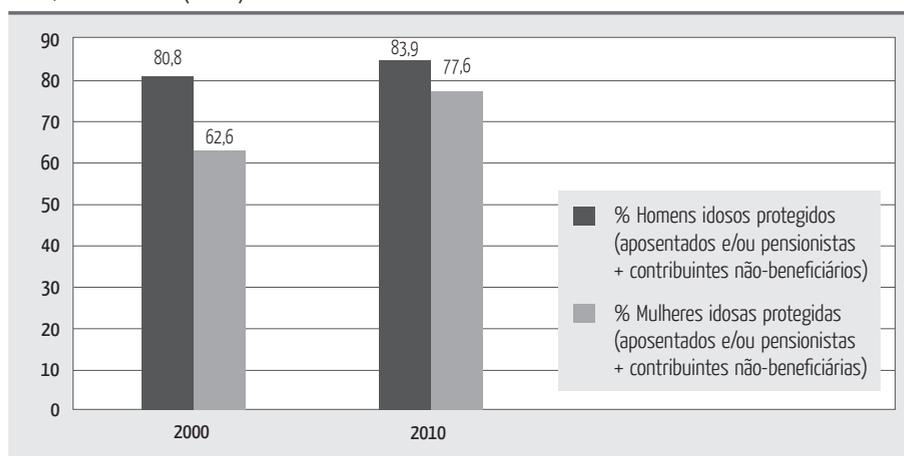
Proporção de Contribuintes do RGPS, segundo a Posição na Ocupação, tendo por base a População Ocupada (16 a 59 anos), exclusive Militares e Estatutários  
Brasil, 2000 e 2010 (em %)



Fonte: Censo Demográfico, IBGE: 2000 e 2010.  
Elaboração: SPPS/MPS.

**Gráfico 2**

Taxa de proteção previdenciária da população idosa com 60 anos ou mais  
Brasil, 2000 e 2010 (em %)



Fonte: Censo Demográfico, IBGE: 2000 e 2010.  
Elaboração: SPPS/MPS.

**Tabela 1****Taxa de contribuição previdenciária da população ocupada total (16 a 59 anos), segundo a posição na ocupação**

Brasil, 1992 a 2011 (em %)

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2011
Empregados	69,3	68,6	67,1	67,4	68,3	72,3	78,9
Domésticas	22,3	23,6	28,1	29,7	29,2	32,0	37,5
Autônomos	20,7	19,0	17,0	15,6	15,5	17,6	24,3
Empregadores	68,2	68,5	63,4	60,8	60,9	61,1	68,9
Não-remunerados	1,5	1,4	1,7	2,0	2,0	4,3	5,6
<b>TOTAL</b>	<b>49,0</b>	<b>48,2</b>	<b>48,2</b>	<b>49,2</b>	<b>50,4</b>	<b>54,5</b>	<b>62,4</b>

Fonte: Pnad, IBGE (vários anos).

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: Considerando-se todos os ocupados, inclusive os militares e os servidores públicos estatutários.

**Tabela 2****Taxa de proteção previdenciária da população ocupada total (16 a 59 anos), segundo a posição na ocupação**

Brasil, 1992 a 2011 (em %)

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2011
Empregados	77,0	75,5	73,4	72,8	73,3	76,7	81,9
Domésticas	25,0	26,8	30,7	32,6	31,7	34,5	39,6
Autônomos	45,7	42,7	39,2	35,3	33,3	32,6	38,0
Empregadores	69,0	70,9	66,4	63,7	63,5	63,9	70,8
Não-remunerados	67,4	66,8	66,2	64,8	66,3	66,8	68,6
<b>TOTAL</b>	<b>67,0</b>	<b>65,1</b>	<b>63,4</b>	<b>62,3</b>	<b>62,6</b>	<b>65,1</b>	<b>70,6</b>

Fonte: Pnad, IBGE (vários anos).

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: O "Total" incorpora todas as posições na ocupação, inclusive militares e estatutários.

Por fim, saliente-se, na Tabela 3, neste caso com resultados da Pnad 2011 muito próximos aos do Censo 2010 apresentados na Figura 1, um quadro algo mais detalhado das situações de proteção e desproteção social previdenciária.

**Tabela 3**

**Proteção previdenciária dos ocupados entre 16 e 59 anos, segundo sexo – Pnad 2011**  
Brasil, 2011

Categories	Homens	Em %	Mulheres	Em %	Total	Em %
Contribuintes RGPS (A)	27.598.587	56,5	18.937.216	51,5	46.535.803	54,4
Contribuintes RPPS (B)	2.656.685	5,4	3.680.568	10,0	6.337.253	7,4
Militares	212.555	0,4	4.776	0,0	217.331	0,3
Estatutários	2.444.130	5,0	3.675.792	10,0	6.119.922	7,2
Segurados especiais** (RGPS) (C)	4.231.432	8,7	2.448.428	6,7	6.679.860	7,8
Não contribuintes (D)	14.324.095	29,3	11.673.054	31,8	25.997.149	30,4
<b>Total (E = A+B+C+D)</b>	<b>48.810.799</b>	<b>100,0</b>	<b>36.739.266</b>	<b>100,0</b>	<b>85.550.065</b>	<b>100,0</b>
Beneficiários não-contribuintes (F)	387.986	0,8	528.243	1,4	916.229	1,1
Trabalhadores Socialmente Protegidos (A+B+C+F)	34.874.690	71,4	25.594.455	69,7	60.469.145	70,7
Trabalhadores Socialmente Desprotegidos (D-F)	13.936.109	28,6	11.144.811	30,3	25.080.920	29,3
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM	9.235.152	18,9	4.751.038	12,9	13.986.190	16,3
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM	4.109.163	8,4	6.053.236	16,5	10.162.399	11,9
Desprotegidos com rendimento ignorado	591.794	1,2	340.537	0,9	932.331	1,1

Fonte: Pnad, IBGE – 2011.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: \* Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos; \*\* Ocupados (excluídos os segurados especiais) que recebem benefício previdenciário.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

De posse das informações anteriores, vê-se – levando-se em conta apenas a população ocupada entre 16 e 59 anos – que apesar dos avanços recentes, ainda cerca de 30% dela (tanto pelo Censo 2010, como pela Pnad 2011), isto é, algo equivalente a 25 milhões de trabalhadores e trabalhadoras, se autodeclararam sem qualquer tipo de cobertura laboral e previdenciária.

Este vazio protetivo concentra-se nas categorias ocupacionais dos assalariados sem carteira (inclusive domésticas) e dos trabalhadores autônomos por conta-própria, a grande maioria inserida em atividades precárias do setor terciário (comércio e serviços dos mais variados tipos) e na construção civil. Especialmente preocupante é o fato de este contingente desprotegido situar-se em faixa etária entre 25 e 39 anos de idade, justamente a faixa para a qual é mais importante uma vinculação previdenciária robusta, sob o risco de não se



conseguir, ao longo do ciclo laboral futuro, construir trajetórias sustentáveis de inclusão pelo trabalho no mundo da proteção social regulada pelo Estado. Tal caracterização implica em situação prospectiva de grave *desproteção previdenciária* que confirma a situação de baixa cobertura média vigente durante praticamente toda a década de 1990, até pelo menos 2004, sobretudo para trabalhadores do mundo informal urbano, já que no caso dos trabalhadores rurais, o regime de previdência rural tem garantido ampliação até quase a universalização do acesso.

Desta maneira, a tendência ao crescimento do número de idosos e de seu peso relativo na população torna necessário conceber, desde logo, políticas públicas destinadas a assegurar-lhes, no futuro, a sobrevivência, sob pena de a sociedade brasileira deparar-se, daqui a algumas décadas, com gravíssimo problema, presente na existência de grande número de pessoas sem renda e sem condições, em virtude da idade avançada e saúde debilitada, de obtê-la pelo trabalho. Desta forma, não são os direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros ao longo de décadas que precisam ser retalhados para que a atual estrutura do RGPS possa absorver seus beneficiários futuros, mas a forma de organização do RGPS (e, num sentido mais amplo, de todo o sistema brasileiro de proteção social) que precisa ser repensada para que se possa garantir proteção efetiva aos trabalhadores de hoje e aos idosos de amanhã.

A política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o país, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário-mínimo – no centro desta estratégia.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSILIERO, G. Censo 2010: um panorama da proteção previdenciária no Brasil. Brasília: *Informe de Previdência Social*, vol. 24, n. 7, MPS, jul. 2013.
- ANSILIERO, G. Inclusão Previdenciária e mercado de trabalho no Brasil: evidências para o período 1992-2011. Brasília: *Informe de Previdência Social*, vol. 25, n. 2, MPS, fev. 2013.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- BALTAR, P. E. & KREIN, J. D. A Retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. Salvador: *Cadernos CRH*, vol. 26, n. 68, maio-ago 2013.





CARDOSO JR. J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.

CASTRO, J. A. *Política social, distribuição de renda e crescimento econômico*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, mimeo, 2013.

ESPING-ANDERSEN, G. *I Fondamenti sociali delle economie postindustriali*. Bologna: Società Editrice il Mulino, 2000.

POCHMANN, M. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.

POCHMANN, M. *Subdesenvolvimento e trabalho*. São Paulo: LTr, 2013.





PARTE QUATRO

**JULIANO SANDER MUSSE**

## **O F(ATOR) PREVIDENCIÁRIO E A POPULAÇÃO TRABALHADORA: INVENTÁRIO DE INIQUIDADES INTRÍNSECAS E EXTRÍNSECAS**

### **INTRODUÇÃO**

Bem ao estilo “sessão da tarde”, volta à cena o já reprisado Fator Previdenciário (FP). Se pudéssemos categorizá-lo, sem dúvidas entraria no rol de dramalhões mexicanos, mais pelos eloquentes apelos da necessidade de sua permanência/existência do que propriamente pelo sentimentalismo exagerado. O “novo” anúncio do fim deste redutor de benefícios, ou mesmo de um substituto paliativo ou até uma subemenda menos aterrorizante, que muitos brasileiros só de fato passam a conhecer a partir da iminente aposentadoria, está sendo tratado por meio de Comissão Especial na Câmara dos Deputados.

Mas antes de propriamente entrar no roteiro desse filme, o presente artigo propõe, a título introdutório, entendimentos mínimos sobre seus alicerces e sua aplicabilidade.

O Fator foi introduzido pela Lei nº 9.876, de 1999, e modificou o sistema de concessão de aposentadorias no Brasil. É essencialmente um mecanismo aplicado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e guarda relação com alíquota de contribuição, idade do trabalhador, quantidade de contribuições previdenciárias expressa em unidade de tempo<sup>1</sup> e com expectativa de sobrevivência do segurado, conforme tabela anual divulgada pelo IBGE (vista com mais detalhes no decorrer deste artigo). Quanto menor a idade e maior a ex-

1. Na realidade, não existem, no Brasil, benefícios por tempo, mas por quantidade de contribuições. Por exemplo, uma mulher que tenha começado a verter dinheiro à Previdência Social em meados de 1970 e terminado de fazê-lo em 2000 terá contribuído por 30 anos; mas só terá direito a se aposentar se, nesse meio tempo, não tiver deixado de fazê-lo por nem um único mês – isto é, se tiver não 30 anos de contribuição, mas 360 contribuições mensais. Apesar disso, se usará aqui a expressão “tempo de contribuição” em seu sentido corrente, em prol da fluidez e inteligibilidade do texto.





pectativa de sobrevida, menor o salário de benefício. Nessa ordem, aposentar-se mais cedo não é interessante e raramente aposentar-se com idade e tempo de contribuição elevados garante a integralidade do benefício.

São cinco os eixos diretores para sua aplicação: (i) sua utilização somente é compulsória para o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição; (ii) no caso da aposentadoria por idade seu uso é opcional. Em tese, quando foi superior a 1, o FP deve ser aplicado às aposentadorias por idade; (iii) para efeito da aplicação do FP ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados, em se tratando de mulher, cinco anos; (iv) o professor que comprove tempo efetivo de exercício nas funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio, tem o tempo de contribuição reduzido em cinco anos, podendo aposentar-se com 30 anos de contribuição, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher, independentemente da idade. Nesses casos, para se calcular o FP é preciso, na fórmula, acrescentar cinco anos no tempo de contribuição do homem e dez anos no tempo de contribuição da mulher; e (v) quando decorridos cinco anos da aplicação da Lei do Fator, cumpriu-se o período de transição de 60 meses, durante o qual a regra do FP foi aplicada em regime de transição, de maneira crescente, até atingir sua plenitude, 60 meses após a publicação da lei. A regra foi uma maneira de suavizar no tempo (cinco anos) a plena vigência da Lei. Maiores detalhes ver Delgado et al. (2006, p. 8). Por fim, o FP não se aplica a aposentadorias especiais, aposentadoria por invalidez, salário-maternidade, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e pensão.

### O MODUS OPERANDI

Para o segurado do RGPS, sempre que o resultado da fórmula matemática for inferior à unidade ( $F < 1$ ), haverá redução no valor da aposentadoria. O índice é aplicado em uma média dos 80% maiores salários de contribuição ao INSS durante a vida laboral (considerando para os antigos segurados os salários a partir de julho de 1994), corrigidos monetariamente.

Calcula-se o FP por meio da seguinte fórmula - Figura 1 - (Tabelas para aplicação nos Anexos I e II).

No ideário desse mecanismo está imbuída a seguinte lógica: quanto mais o trabalhador permanecer em atividade e demorar a requerer o benefício, tanto melhor para os cofres da previdência (premissa, como antes mencionado, desmentida ou, no mínimo, bastante relativizada pelo estudo de Coimbra e Ramos [2012]). Como a expectativa de vida da população aumenta continuamente, quem se aposenta com menos idade fica, logicamente, mais tempo recebendo benefícios do INSS. Por isso, o valor de sua aposentadoria deve ser menor para que o trabalhador seja estimulado a permanecer no mercado de





Figura 1

Proporção de Contribuintes do RGPS, segundo a Posição na Ocupação, tendo por base a População Ocupada (16 a 59 anos), exclusive Militares e Estatutários  
Brasil, 2000 e 2010 (em %)

$$FP = \frac{\overbrace{Tc \times a}^{\text{Critérios atuariais}}}{Es} \times \left[ 1 + \frac{\overbrace{(Id + Tc \times a)}^{\text{Bônus pela permanência em atividade}}}{100} \right]$$

Onde:

*FP* = Fator Previdenciário;  
*Tc* = tempo de contribuição;  
*a* = variável constante 0,31 (corresponde a 20% das contribuições patronais, acrescido de 11% das máximas contribuições do empregado)  
*Es* = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;  
*Id* = idade de aposentadoria.

trabalho. Esse instrumento nada mais é do que uma idade mínima “travesti-da”, que – face à contínua elevação da variável relacionada à sobrevivência – o trabalhador descobre qual é apenas na iminência da aposentadoria. E não procede a disseminada afirmação de que na ausência de mecanismos melhores, o FP acaba sendo um mal necessário. O FP é um mal desnecessário!

Com essa lógica perversa, muitos aposentados estão permanecendo ou retornando ao mercado de trabalho no intuito de minorar os efeitos reducionistas do FP. Não por outro motivo que recentemente surgiu uma nova concepção jurídica denominada desaposentação que ocorre quando o beneficiário renuncia à aposentadoria para requerer uma nova, mais vantajosa, conquistada depois de continuar trabalhando e contribuindo para a previdência. Até o momento, isso só é possível mediante a propositura de ação judicial, sendo essa prática tema de acesa polêmica nos tribunais.

No entanto, nem sempre a desaposentadoria se traduz em ganhos monetários. Poderá acarretar perdas em casos em que o “novo trabalhador”, depois de aposentado, obtenha um emprego com salários menores, reduzindo as suas contribuições para o INSS, o que é bastante provável em idades mais





avançadas. Para efeito de cálculo, a média de 80% dos seus maiores salários de contribuição provavelmente será, nessa hipótese, reduzida.

Ademais, em que pesem seus sólidos fundamentos jurídicos e conquanto resolva ou melhore, em muitos casos, a situação pessoal do trabalhador, a desapontação não atua (nem seria de se esperar que atuasse) sobre diversos problemas sociais acarretados pela permanência ou retorno em massa de aposentados ao mercado de força de trabalho, como, por exemplo, a pressão sobre a oferta de mão de obra, com os consequentes efeitos desfavoráveis sobre os salários – inclusive os dos próprios aposentados.

122

Essa foi a maneira nefária que o governo FHC encontrou (sendo mantida pelos governos seguintes) de tentar conter os gastos da previdência. Ao criar o FP, a intenção foi compensar a derrota legislativa verificada quando da votação Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, na qual o Congresso extirpou o limite mínimo de idade, originalmente proposto, para as aposentadorias por tempo de contribuição do regime geral<sup>2</sup>.

No caso das mulheres, em que pese a compensação prevista no artigo 29, parágrafo 9º, da Lei nº 8.213/1991 (com acréscimo de cinco anos fictos ao tempo de contribuição apurado, de modo a preservar a isonomia constitucional face aos homens), a fórmula revela-se ainda mais nefanda quando do cômputo de períodos de trabalho reconhecidos como especiais pela prejudicialidade à saúde ou à integridade física. Concebido para garantir, quando do cálculo do FP, a igualdade de tratamento entre o tempo de contribuição da mulher e o de um homem que tivesse contribuído por cinco anos a mais, esse acréscimo só se revela plenamente adequado a tal objetivo quando há apenas tempo de serviço/contribuição comum em jogo. Na hipótese de aproveitamento de tempo de trabalho/contribuição em condições especiais, as mulheres sofrem perdas superiores às dos homens, posto que tais períodos são convertidos à razão de 30/25 (1,2), quando, na realidade, o tempo mínimo de contribuição feminina para aposentadoria dita integral, sendo de 30 anos, entra no cálculo do FP como 35 por conta do acréscimo em exame, o que obrigaria à conversão pelo coeficiente resultante da conta 35/25 (1,4, o mesmo aplicável aos homens). Assim, quando há tempo de trabalho em condições especiais a ser computado, a isonomia inicialmente assegurada pelo acréscimo de cinco anos ao tempo de contribuição da mulher se desfaz frente à disparidade de coeficientes de conversão desses períodos (exemplos 4 e 5)<sup>3</sup>.

2. Esse limite era de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres.

3. Para um maior detalhamento desse problema, ver Júdice Magalhães (2013).





Para Campos (2009) demorou-se a perceber que o FP não atende ao princípio da dignidade da pessoa humana (CF-1988, art. 1º, inc. III), porque pune as pessoas quando elas mais precisam de recursos, no momento de sua inatividade, além de ferir o princípio da irredutibilidade da renda (art. 194, parágrafo único, IV). Embora tal princípio esteja literalmente referido apenas ao valor dos proventos da seguridade social, é necessário considerar que, dentre tais proventos, os previdenciários são reconhecidos na própria Constituição como substitutos dos rendimentos do trabalho dos segurados (art. 201 parágrafo 2º), o que legitima uma leitura teleológica do art. 194, parágrafo único, inc. IV tendente a preservar a correlação entre provento e rendimento da atividade.

Contudo, se no âmbito judiciário ainda não foi possível derrubar o FP, espera-se, ainda para 2014 ou 2015, que “politicamente” ele seja “aposentado”. Nesse clima de incertezas a extinção do FP é acompanhada de indagações: quais consequências ela traria àqueles que já se aposentaram? E para os que irão se aposentar, quais as previsões?

### **Novas tábuas, maiores reduções: exemplos da aplicabilidade**

A tábua de mortalidade anualmente divulgada pelo IBGE<sup>4</sup>, e que apresenta a expectativa de vida às idades exatas até os 80 anos, tem sido utilizada pelo Ministério da Previdência Social (MPS) como um dos parâmetros necessários na determinação do FP para o cálculo dos valores relativos às aposentadorias dos trabalhadores sob o RGPS. Essa tábua é corrigida anualmente e sofre modificações metodológicas para derivar os cálculos demográficos. Não é, de forma alguma, um instrumento adequado para cálculo atuarial. A tábua nacional oficial do IBGE mostra a longevidade dos brasileiros em geral, o que é um erro diante das disparidades entre os diversos estratos da população brasileira, que tem, inclusive, uma clara expressão em termos de regimes previdenciários. Pelo tipo de trabalho que em sua maioria exercem, pela remuneração que auferem, por contarem frequentemente com serviços de saúde de padrão superior aos prestados à população em geral e talvez também por outras razões, os servidores públicos cobertos por regimes previdenciários próprios (9,8 milhões em 2011 entre ativos e inativos, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social) têm, certamente, expectativa de vida superior à média da população. Apesar disso e de não se aposentarem pelo INSS, essas pessoas

4. Segundo o artigo 2º do Decreto 3.266/99: “Compete ao IBGE publicar, anualmente, até o dia primeiro de dezembro, no Diário Oficial da União, a tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira referente ao ano anterior”.





não são expurgadas dos indicadores de expectativa de sobrevida utilizados no cálculo do FP, o que, mesmo face ao raciocínio atuarial que o inspira, constitui uma evidente distorção. Embora não disponhamos de dados de expectativa de sobrevida desagregados por regime previdenciário, as informações existentes em Matijasic, Ribeiro e Kay (2007) revelam a magnitude dessa distorção: para 2005<sup>5</sup>, quando a expectativa de vida ao nascer medida pelo IBGE para a população em geral era de 71,9 anos, a idade média de cessação<sup>6</sup> das aposentadorias por tempo de contribuição do regime geral era de 71,3 anos (homens) e 66,3 (mulheres)<sup>7</sup>. A própria população coberta pelo RGPS tem, em seu seio, disparidades (regionais, por estrato de renda etc.) que desaconselham o uso da expectativa de sobrevida ou mesmo de qualquer indicador relativo à sua generalidade: as tábuas de sobrevivência denominadas Experiência do Mercado Segurador Brasileiro<sup>8</sup> – BR-EMSSb-v.2010-m (homens) e BR-EMSSb-v.2010-f (mulheres), por exemplo, utilizadas pelos fundos de previdência complementar e elaboradas com base em dados de sobrevivência da população por eles coberta (que situa-se nos estratos superiores de renda da população brasileira e está, em sua quase totalidade, também no campo de incidência do RGPS) contém, em comparação à tábua do IBGE utilizada no cálculo do FP, diferenças de expectativa de sobrevida de, respectivamente, v.g., 5,7 e 9,9 anos aos 50 anos de idade; 5,3 e 9,2 anos aos 55; e 4,7 e 8,3 anos aos 60<sup>9</sup>. Além disso, desde dezembro de 2003 a situação tem se agravado com a abrupta variação na expectativa de sobrevida aferida pelo IBGE (sem critérios convincentes, muito menos condizentes), o que vem levando a reduções constantes no valor das aposentadorias dos trabalhadores.

Um artigo publicado – já há algum tempo, pelo Senador Paulo Paim<sup>10</sup>, mostrou uma situação inusitada sobre a referida variação cita como exemplo dois segurados sob as mesmas condições, a saber: “ambos filiados ao RGPS

5. Lamentavelmente, os anuários mais recentes (2010 e 2011) não contêm essa informação.

6. Existem outras causas, além da morte, para a cessação de aposentadorias (detecção de fraudes reais ou supostas, por exemplo e, mais recentemente, a desaposentação), mas elas são pouco expressivas quantitativamente.

7. Chama a atenção o fato de que, em todo o período abrangido pelo trabalho de Matijasic, Ribeiro e Kay (2007), a idade média de cessação das aposentadorias por tempo de serviço/contribuição femininas é expressivamente inferior à das masculinas.

8. Ver mais sobre Tábuas Biométricas em Oliveira et al. (2012).

9. Oliveira et al. (2012). Como as tábuas em questão, que somente serão revistas em 2015, foram construídas “com os dados dos anos de 2004 a 2006, centrada em 2005”, a comparação efetuada é com a tabela de expectativa de sobrevida aplicada pelo INSS às aposentadorias deferidas em 2006, baseada nos dados de 2005 do IBGE. Uma comparação com a tabela de 2013 do INSS resultaria em diferenças um pouco menores.

10. PAIM, Paulo. Fator previdenciário: o fim da injustiça. *Gazeta Mercantil*, caderno opinião, 20 de março de 2006.





com 18 anos de idade e tinham, em novembro de 2003, 57 anos de idade e 39 de contribuição”. O primeiro deles resolveu se aposentar e teve aplicada a tábua de sobrevivência de 2001 (válida para aposentadorias até 1 de dezembro de 2002); seu FP foi igual a 1,0171 (FP cheio, ou seja, aposentadoria integral sem redução no benefício). O segundo resolveu adiar o pedido de aposentadoria para novembro de 2004, quando teria 58 anos de idade e 40 de contribuição, para obter uma aposentadoria um pouco maior. Pela lógica matemática deveria ganhar acima do FP cheio. Mas como a tábua aplicada foi a de dezembro de 2003, seu FP foi igual a 0,9648 e seu benefício inicial menor do que o do outro cidadão. Ou seja, o segurado contribuiu um ano a mais, mas seu benefício foi reduzido. A injustiça foi tão gritante que, na época, o Ministério Público acatou denúncia feita pelo então deputado Sérgio Miranda e instaurou ação civil pública contra o uso da nova tábua do IBGE (Paim, 2006). Os exemplos apresentados adiante ajudarão a entender a aplicação do FP.

Pode-se dizer que a injustiça se perpetua e se agrava, pois a tábua continua sendo atualizada gerando enorme insegurança para os segurados que se aproximam do momento da aposentadoria. E para este ano podemos esperar uma situação ainda pior, pois os ajustes que eram feitos também com base em projeções de crescimento da expectativa de sobrevivência do Censo de 2000 serão atualizados com base no Censo de 2010, provocando uma alteração ainda mais significativa que a posterior a 2003.

Os exemplos a seguir retratam situações hipotéticas aplicando, distintamente, idade e tempo de contribuição, além de uma diferenciação de gênero. Inúmeras simulações poderão ser feitas a partir desses exemplos, bastando, para tanto, a utilização das tabelas contidas nos Anexos I e II:

#### Exemplo 1

(utilizando Tabela do FP atual (ver Anexo I). Vigência: 01/12/2012 a 30/11/2013):

Um homem, não professor, com 35 anos de contribuição e 53 anos de idade.

Média 80% dos maiores salários de contribuição: R\$ 2.000,00

$$F = \{(35 \cdot 0,31) / 26,7\} \cdot \{1 + (53 + 35 \cdot 0,31) / 100\}$$

$$F = 0,406367 \cdot 1,6385 = 0,66583232$$

$$SB = M \cdot F$$

$$SB = 2.000,00 \cdot 0,66583232 = R\$ 1.331,66$$

Redução de aproximadamente 33,4% ou R\$ 668,34.



**Exemplo 2**

(utilizando Tabela do FP atual. Tábua Es do IBGE de 2011 (ver Anexo I).  
Vigência: 01/12/2012 a 30/11/2013):

Um homem, não professor, com 35 anos de contribuição e 64 anos de idade.

Média 80% dos maiores salários de contribuição: R\$ 2.000,00

$$F = \{(35 \cdot 0,31)/18,3\} \cdot \{1 + (64 + 35 \cdot 0,31)/100\}$$

$$F = 0,5928961 \cdot 1,7485 = 1,03667883$$

$$SB = M \cdot F$$

$$SB = 2.000,00 \cdot 1,03667883 = \text{R\$ } 2.073,36$$

Aumento de 3,7%. Com 35 anos de contribuição, pela tábua do IBGE vigente, o homem do exemplo anterior só teria Fator Cheio (ou FP > 1) com 64 anos de idade ou mais. Esse cálculo penaliza quem entrou mais cedo no mercado formal de trabalho.

**Exemplo 3**

(utilizando Tabela do FP antiga de 2006. Tábua Es do IBGE de 2004.  
Vigência: 01/12/2005 a 30/11/2006):

Um homem, não professor, com 35 anos de contribuição e 53 anos de idade.

Média 80% dos maiores salários de contribuição: R\$ 2.000,00

$$F = \{(35 \cdot 0,31)/26,0\} \cdot \{1 + (53 + 35 \cdot 0,31)/100\}$$

$$F = 0,4173076 \cdot 1,6385 = 0,68375865$$

$$SB = M \cdot F$$

$$SB = 2.000,00 \cdot 0,68375865 = \text{R\$ } 1.367,52$$

Redução de aproximadamente 31,6%. Esse exemplo mostra que utilizando uma tábua mais antiga do IBGE a perda do aposentado é menor.

**Exemplo 4**

(utilizando Tabela do FP atual (ver Anexo I). Vigência: 01/12/2012 a 30/11/2013):

Um homem, não professor, com 55 anos de idade e 35 anos de contribuição, sendo 20 em condições especiais e 15 em condições ordinárias.

Média 80% dos maiores salários de contribuição: R\$ 2.000,00

$$TC = (20 \times 1,4) + 15 = 43$$

$$F = \{(43 \times 0,31)/25, 1\} * \{1 + (55 + 43 \times 0,31)/100\}$$

$$F = 0,893$$

$$SB = M * F$$

$$SB = 2.000,00 * 0,893 = R\$ 1.786$$

Mesmo para um trabalhador não tão jovem (55 anos) e com tempo de contribuição bastante elevado pela incidência do coeficiente de conversão aplicável aos períodos trabalhados em condições especiais, há perda significativa (superior a 10%).

**Exemplo 5**

(utilizando Tabela do FP atual (ver Anexo I). Vigência: 01/12/2012 a 30/11/2013):

Uma mulher, não professora, com 55 anos de idade e 35 anos de contribuição (30 efetivos mais o acréscimo de 5 previsto na Lei 9.876, sendo 20 em condições especiais e 15 (10 efetivos + 5 fictos) em condições ordinárias.

Média 80% dos maiores salários de contribuição: R\$ 2.000,00

$$TC = (20 \times 1,2) + 15 = 39$$

$$F = \{(39 \times 0,31)/25, 1\} * \{1 + (55 + 39 \times 0,31)/100\}$$

$$F = 0,804$$

$$SB = M * F$$

$$SB = 2.000,00 * 0,804 = R\$ 1.608$$

Por força da diferença entre os coeficientes aplicáveis ao tempo trabalhado em condições especiais, a perda face ao homem do exemplo anterior será expressivamente maior (quase 20%).



## MITOS QUE CERCAM O FATOR PREVIDENCIÁRIO

Tendo ou não o FP como causa, verificou-se, de fato, nos anos subsequentes à sua criação, uma tendência ao retardamento dos pedidos de aposentadoria (Gráfico 1). Segundo o MPS (2013), imediatamente após a promulgação da EC nº 20 observa-se uma queda acentuada na quantidade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) concedidas, que cai inclusive a níveis inferiores aos observados em 1993; reflexo da intensidade do processo de antecipação de aposentadorias ocorrido no período de discussão da proposta de reforma e dos obstáculos introduzidos por aquela emenda, especialmente no que diz respeito à aposentadoria dita proporcional. Nos anos seguintes os volumes de concessão apresentam ligeira tendência de crescimento, sendo que no período posterior, entre 2003 e 2009, essa tendência se acentua e o volume de concessões passa de 134 mil (homens e mulheres) em 2003 para 279 mil em 2009 para em seguida se estabilizar em torno de 280 mil concessões em 2012.

Os anos atípicos, entre 1995 e 1997, foram devidos aos efeitos da proposta de reforma da previdência (EC nº 20), quando muitas pessoas com receio de perderem seus direitos anteciparam suas aposentadorias (Gráfico 2). Em contrapartida, houve uma queda na idade média de concessão de ATC (Gráfico 1).

A edição da Lei alcançou o seu objetivo de reduzir as despesas previdenciárias. Mas diante dessa linha de corte, ex ante e ex post o FP, entende-se que a “economia” feita com o FP não é superior à perda sofrida por aquele contingente que contribuiu para o sistema durante toda a vida laboral, ademais dos já referidos efeitos negativos – nunca mensurados, mas existentes – sobre a arrecadação, quer diretamente pela contenção salarial, quer indiretamente pelas externalidades negativas sobre a produtividade.

Diante dessa percepção faz-se necessário desmistificar algumas premissas sobre o FP, bem como inserir novas variáveis na órbita desse instrumento:

i. Sustentabilidade: há ao menos dois pontos importantes sobre essa questão. Primeiro que o FP não consegue resolver o problema da sustentabilidade (se é que de fato existe sob a ótica constitucional) porque o montante economizado por ele é insuficiente.

Mesmo sabendo da insignificância do caráter conservador financista diante da riqueza das conquistas sociais, alguns números merecem confrontos. Entre 1999 e 2010 o FP foi responsável pela “economia” de 44 bilhões de reais (dados do MPS), “economia” essa que representa pouco mais de 1% das despesas com pagamento de benefícios desse mesmo período. Além disso, considerando o saldo entre receita previdenciária líquida menos os benefícios previdenciários, o “déficit”, para 2012, foi de mais de 38 bilhões de reais. Ou

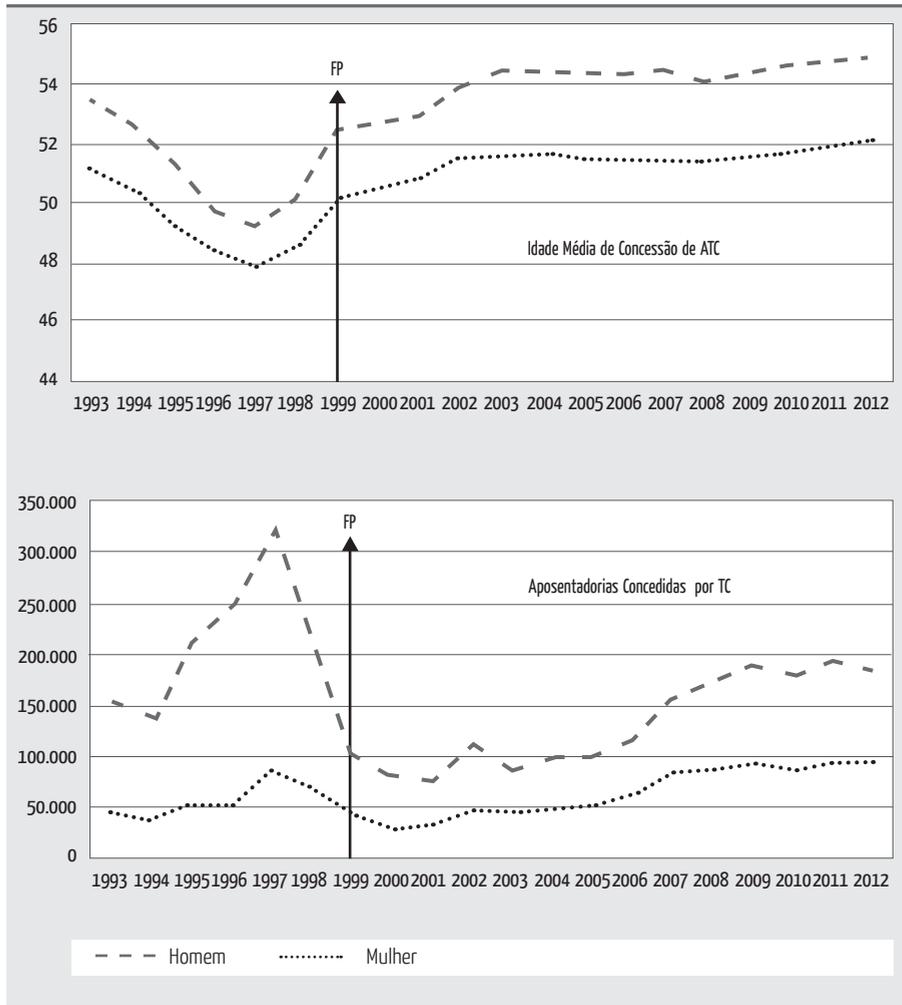




### Gráfico 1 e 2

## Idade média de concessão de aposentadoria por TC e quantidade de aposentadorias concedidas por TC

Brasil, 1993 a 2012



Fonte: MPS. Informe da Previdência Social, junho de 2013. Elaboração própria.  
 Nota: Não são consideradas aposentadorias de professores nem aposentadorias especiais (agentes nocivos).

seja, a economia de 11 anos com o FP mal dá para resolver o saldo “negativo” de um ano da previdência. Outro ponto importante: para que potencializar esse resultado se se sabe que a seguridade social (previdência, parte integran-



## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

te) segue sua rotina de constantes superávits, mesmo em períodos recessivos como o ocasionado pela crise financeira mundial, e de seguidas desonerações da folha de pagamento. Só em 2012, segundo a Anfip (2013), o superávit foi de 78,1 bilhões de reais. Terceiro ponto: quantia muito superior à “economia” gerada pelo FP também pode ser contabilizada nas Desvinculações de Receitas da União (DRU), outro instrumento perverso que possibilita o governo desvincular até 20% de impostos e contribuições da União para outras finalidades, e que só em 2012 retirou do Orçamento da seguridade cerca de 58,1 bilhões de reais (Anfip, 2013).

Segundo, porque o aumento percentual dos idosos não é a única modificação no perfil demográfico da sociedade. Vejamos a evolução histórica e as projeções feitas pelo IBGE: em 1980 havia um percentual muito baixo de idosos frente ao conjunto de pessoas em idade ativa, contudo, essa taxa será, segundo projeções, bem mais elevada em 2050<sup>11</sup> (Tabela 1). Mas isso não significa que o percentual de trabalhadores ativos venha a diminuir. Quando se ponderam os dois grandes grupos de não ativos, por um lado os idosos e pelo outro os infantes e adolescentes, vê-se que, em 2050, haverá, proporcionalmente, mais trabalhadores em idade ativa (63,3%) do que havia em 1980 (57,7%). A ampliação do número de idosos não é o único parâmetro para avaliação das contas públicas. A despesa com esse segmento populacional aumentará, com certeza, mas em parte haverá apenas um deslocamento de gastos públicos. É importante levar em consideração esses elementos (Anfip, 2006).

**Tabela 1****Evolução histórica e projeção da população brasileira até 2050 - por faixa etária**

Brasil, 1980 - 2050

Histórico e projeção (faixa etária)	1980		2000		2020		2040		2050	
	Milhões	Em %								
População até 14 anos	45,3	38,2	51,0	29,8	52,7	24,1	48,6	19,3	46,3	17,8
População de 15 a 64 anos	68,5	57,8	111,0	64,8	147,2	67,2	164,4	65,4	164,5	63,3
População acima de 65 anos	4,8	4,0	9,3	5,4	19,1	8,7	38,4	15,3	48,9	18,8
<b>Total da população</b>	<b>118,6</b>	<b>100,0</b>	<b>171,3</b>	<b>100,0</b>	<b>219,0</b>	<b>100,0</b>	<b>251,4</b>	<b>100,0</b>	<b>259,7</b>	<b>100,0</b>
População em idade não ativa	50,1	42,3	60,3	35,2	71,8	32,8	87,1	34,6	95,2	36,7
População em idade ativa	68,5	57,8	111,0	64,8	147,2	67,2	164,4	65,4	164,5	63,3

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de população e indicadores sociais / Gerência de Estudos e Análise da Dinâmica Demográfica.

11. Essas datas (1980 e 2050) vêm sendo sucessivamente utilizadas pelos que defendem reformas com ampliação dos requisitos e cortes dos direitos dos trabalhadores.



Ademais, se tivermos uma massa de trabalhadores formais engajada em trabalhos com rendas mais elevadas, com maior poder contributivo, o financiamento da previdência será fortemente majorado. Por isso é sempre recorrente e necessário vislumbrar um horizonte de inclusão plena, com políticas mais eficazes, eliminando a informalidade, a rotatividade e a precarização do trabalho.

ii. Saúde: é preciso perceber que muitas das pessoas que se aposentam mais cedo o fazem não porque querem, mas porque precisam fazê-lo. Achar que temos, majoritariamente, trabalhadores saudáveis em nosso mercado de trabalhos após os 50 anos de idade é uma utopia. Para ratificar esse entendimento basta um olhar sobre o número assustador de doenças crônicas precoces a revelar que a manutenção de trabalhadores formais passa por melhorias das condições de trabalho e de saúde. O FP, travestido de “idade mínima”, não leva em consideração essas especificidades ao forçar o trabalhador a laborar por mais tempo.

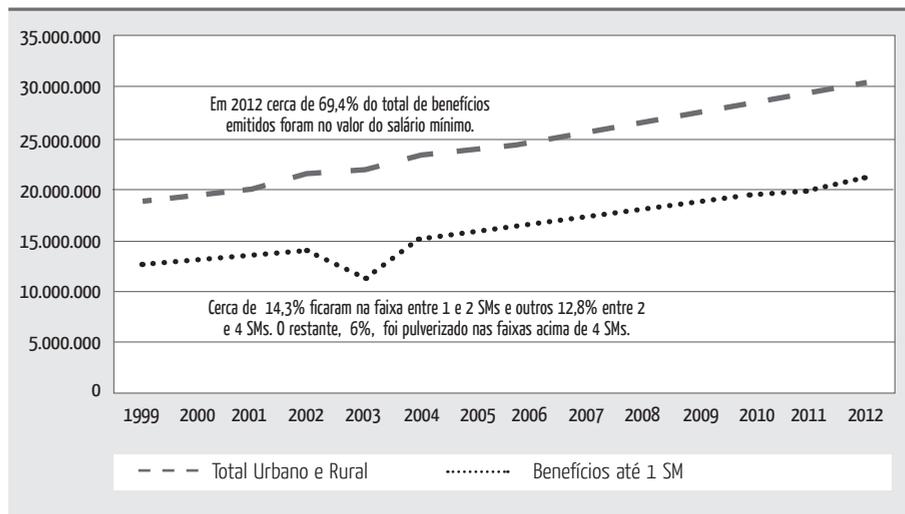
Na medida em que cresce o número de idosos e aumenta a expectativa de vida, modifica-se o perfil de saúde da população; em vez de processos agudos que “se resolvem” rapidamente através da cura ou do óbito, tornam-se predominantes as doenças crônicas e suas complicações, que implicam em décadas de utilização dos serviços de saúde (Chaimowicz, 1997).

Atualmente, as doenças crônicas são a principal causa de mortalidade no mundo, representando 60% das mortes. No Brasil essa realidade não é diferente: estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam para cerca de 75% das pessoas com mais de 60 anos com alguma doença crônica e, para o Ministério da Saúde, esta é a principal causa de óbito e incapacidade prematura no país. Se nada for feito para gerenciar as doenças crônicas, em 10 anos, as mortes em decorrência delas aumentarão 17% (Who, 2005)<sup>12</sup>. Claro que não se pode tomar este estudo como exemplo único, mas resolver (ou minorar ao máximo) os problemas de saúde da nossa população, após os 50 ou 60 anos de idade, é uma prioridade e não pode ser dissociada de nenhuma política pública. Como pensar em idade mínima de aposentadoria sem resolver esse problema?

12. WHO. World Health Organization. Global Report. Preventing Chronic Diseases? A Vital Investment. Genebra: WHO, 2005.

**Gráfico 3**

**Previdência Social - Benefícios emitidos do RGPS, inclusive assistenciais e EPU, urbanos e rurais e no valor do salário mínimo**  
 Brasil, 1999 a 2012



Fonte: MPS. Boletins Estatísticos

**AS “NOVAS” OPÇÕES**

Alternativas vêm sendo estudadas e analisadas para substituírem o FP, tal como a Fórmula 85/95 (80 para professora e 90 para professor), um substitutivo do relator da Comissão de Finanças e Tributação na época, atual Ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas (PT-RS), no qual o trabalhador teria a média integral das contribuições se a soma do seu tempo de contribuição (35 anos) com a idade (60 anos) resultassem em 95 anos, para homens, ou 85, para mulheres. Trata-se de uma velha proposta já apresentada na Revisão Constitucional de 1993, que não prosperou. No entanto, foi aplicada às aposentadorias dos servidores públicos a partir da EC 41 e 47.

A Fórmula, em sua essência, aparenta ser menos sacrificante para o aposentado que o FP, reduzindo um grave problema contido no FP que é a incerteza do valor do salário de benefício ao postergar a aposentadoria. Retomando o exemplo demonstrado, façamos as contas: vimos que um homem, não professor, com 35 anos de contribuição e 53 anos de idade e com média 80% dos maiores salários de contribuição: 2 mil reais, tem seu salário de benefício reduzido em 33%. E para almejar uma aposentadoria integral, sem perdas, e com os mesmos 35 anos de contribuição, somente poderia conseguir, com a



tábua vigente, aos 64 anos de idade. E como o FP tem fórmula móvel, essa diferença, muito provavelmente será maior no futuro, e descartada a hipótese de guerra ou genocídio, a expectativa de vida da população tende a aumentar.

Pois bem, com a aplicação da fórmula 85/95, seria possível (desde que mantidos o emprego e o nível de renda, o que, como se sabe, não depende do trabalhador) planejar a aposentadoria, já que ele saberia de antemão quanto tempo mais seria necessário para aceder ao provento integral. Isso porque a diferença entre “95” anos (benefício de 100%) e o somatório de 35 anos de contribuição com 53 anos de idade, para o homem, ou seja, um total de 88 anos, é de 7 anos. Em resumo, a diferença entre a Fórmula 85/95 e o FP é que a pessoa passaria a ter a possibilidade de se aposentar, com benefício integral, mais cedo.

Contudo, esse substitutivo também apresenta algumas inconsistências (às vezes também presentes no FP):

- i. Diferentemente do servidor público, que tem estabilidade no emprego, o funcionário da iniciativa privada não garante sua permanência. Ou seja, o funcionário público pode programar sua aposentadoria, pois sabe que, começando aos 20 anos no serviço público, por exemplo, independentemente das intempéries (como a Funpresp), com ou sem crise, seu emprego está garantido, podendo assim programar a sua aposentadoria. Esse não é o caso da iniciativa privada, em que uma empresa, a qualquer tempo e sem justificativas, poderá demitir seu funcionário. E depois dos 50/55/60 anos, mesmo com o trabalhador ainda apto a desenvolver suas funções, não consegue manter-se empregado. A situação se agrava se tiver baixa escolaridade;
- ii. Outro problema da Fórmula 95 se refere à permanência ininterrupta do trabalhador no mercado de trabalho. Esse é um fato que infelizmente não ocorre. Assim, ao se estabelecer uma regra segundo a qual, supostamente, os homens têm que cumprir 35 anos de contribuição e chegar aos 60 anos de idade, partimos do pressuposto de que, no setor privado, que é diferente da realidade do setor público, onde essa regra foi implementada, não há rotatividade da mão de obra. Obviamente é um erro achar isso, pois dificilmente alguém consegue registrar 35 anos corridos de contribuição ao longo da sua vida de trabalho. Supondo que um trabalhador (homem) comece a trabalhar aos 20 anos e aos 60 anos tenha passado por 8 empresas, com desemprego médio de 1 ano entre um emprego e outro. Neste caso, o trabalhador teria 60 anos mais 32 anos de contribuição, totalizando 92 anos, o que não garante, pela Fórmula 95, direito ao benefício. Agora, caso ele venha a ser demitido, quem dará emprego a um senhor de 60 anos para que ele possa trabalhar mais alguns anos e



se aposentar? Em suma, a Fórmula 95/85 também não contempla (regra dentro da regra) esse contribuinte com aposentadoria iminente. Da forma como está proposta, esse sistema possivelmente levaria as pessoas a morrerem antes de terem condições de se aposentar (Brasil, 2010, p.86).

iii. Com base no exercício acima, imaginemos aquele segurado (também do sexo masculino), de família pobre e sem oportunidade de estudar que é obrigado a iniciar a vida laborativa aos 16 anos e, aos 52 anos de idade, busque a sua merecida aposentadoria, pois contribuiu por 35 anos. Com a Fórmula 95 descobre que precisa contribuir por mais 4 anos, perfazendo 39 anos de contribuição e 56 de idade. Há aqui uma injustiça com o trabalhador que começou a laborar muito cedo. E achar que a maioria dessas pessoas se aposentam com um SM é outro erro. Por começarem a trabalhar muito jovens, muitos adquirem uma profissão e se especializam, ganhando valores bem acima do SM;

iv. Pelo FP, aqueles que tiverem saúde, disposição – e emprego – para alongarem ao máximo a sua vida laborativa, postergando, assim, a aposentadoria, poderiam alcançar um FP acima de “1”, aumentando o valor do benefício. Na Fórmula 95 tal como proposta na Câmara, não há como utilizar esse mecanismo.

Outra proposta apresentada em 2012 na Câmara de Negociação, de Desenvolvimento Econômico e Social, criada no âmbito da Câmara dos Deputados, foi a subemenda do deputado Ademir Camilo. Utilizando a mesma plataforma da Fórmula 85/95, a subemenda traz como novidade o estabelecimento de um limite para a redução ou a multiplicação da aposentadoria do trabalhador em até 20%. Sua aplicação, segundo informa o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)<sup>13</sup>, é bastante simples: somada a idade e o tempo de contribuição no momento do requerimento de aposentadoria e não atingida a soma 85, no caso de mulher, e 95, no caso de homem, será aplicado um redutor de 2% para cada ano que faltar para atingir essa soma. Esse mesmo percentual se aplica quando o trabalhador ou trabalhadora ultrapassar a fórmula 85/95.

A referida proposta, segundo o Departamento Intersindical, reduz pela metade os efeitos do FP nas aposentadorias. Com isto, ameniza os efeitos das aposentadorias precoces e contempla os trabalhadores cuja soma da idade com o tempo de contribuição no momento da aposentadoria ultrapasse os requisitos da regra 85/95.

13. Ver <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22182:lideres-indicaram-os-membros-da-comissao-especial-do-fator-previdenciario&catid=45:agencia-diap&Itemid=204](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22182:lideres-indicaram-os-membros-da-comissao-especial-do-fator-previdenciario&catid=45:agencia-diap&Itemid=204)>.



O substitutivo prevê, também, que o empregador que demitir sem justa causa o trabalhador empregado no período de 12 meses anteriores à implementação das condições para aposentadoria fica obrigado ao recolhimento das 12 contribuições faltantes, que terão por base de cálculo a última remuneração paga ao trabalhador. Esta condição aplica-se independentemente do empregado ter notificado o empregador relativamente ao prazo que lhe falta para se aposentar.

Após todas essas comparações, torna-se inevitável reconhecer que qualquer que seja a alternativa o aposentado enfrentará perdas, maiores ou menores, caso a caso, além do fato de a aplicação desses mecanismos também não levar em conta as peculiaridades do mercado de trabalho e a insegurança no ambiente econômico.

E por mais que sejam dadas soluções paliativas ao FP, todas as opções apenas amenizam seus efeitos maléficos. São fórmulas ou regras que ainda não apresentam soluções para os problemas do nosso mercado de trabalho e nem compõe em suas metodologias requisitos de justiça social.

#### A TÍTULO DE CONCLUSÃO: OS VELHOS PROBLEMAS

No Fórum Nacional da Previdência Social, instituído pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, demonstrou-se, de forma contundente, que o FP penaliza, sobretudo, os trabalhadores mais pobres, obrigados a começar a trabalhar ainda jovens e em serviços pesados. Além disso, no Fórum foi ratificado o orçamento superavitário da seguridade social, pois há sustentabilidade através das fontes de financiamento (ver trabalhos realizados pela ANFIP, com metodologia baseada em preceitos constitucionais). Foi afirmado ainda no Fórum que o modelo econômico desenvolvimentista assegurará os recursos necessários para financiar e melhorar a seguridade social.

Essas implicações apenas reforçam o fato de que a previdência social não deva ser encarada simplesmente como um problema fiscal, no qual se tenta, a todo custo, implantar “fórmulas mágicas” que, num primeiro momento, parecem até resolver os problemas previdenciários, mas que no fundo não passam de ilusão e ainda criam outros problemas.

O argumento da justiça distributiva que se tenta invocar como justificativa da Lei do Fator (a fórmula 85/95 sugere seguir o mesmo caminho) parece impertinente. Não há indício causal de redistribuição da renda, interna à previdência social, relacionada à economia de despesa produzida pela Lei do Fator.<sup>14</sup>

14. Ver mais sobre o assunto em Delgado et al. (2006).



Nosso mercado de trabalho é profundamente desigual. Se, por um lado, existe o jovem de formação universitária, com especialização, que ingressa no mercado de trabalho aos 25 anos e pode perfeitamente ampliar sua vida laboral para além dos 65 anos, por outro lado está a maioria, composta de brasileiros que entram no mercado de trabalho ainda adolescentes, formam-se precariamente em trabalhos braçais ou pouco salutareos, com renda pouco acima do SM e, muito frequentemente, aos 50 ou 55 anos já não conseguem mais emprego. Para esses, a aposentadoria muitas vezes é a única opção.

Para postergarmos uma aposentadoria hoje no Brasil, ou mesmo implantarmos uma idade mínima, será preciso primeiro resolver velhos e grandiosos problemas, mesmo que hoje não sejam tão grandes quanto num passado recente: entender a previdência (parte da seguridade social) sob uma ótica não financista conservadora, mas dentro de uma visão mais abrangente, no âmbito das políticas sociais construtivistas; crescimento econômico sustentável que permita um contínuo crescimento do mercado formal de trabalho; eliminar (ou minorar ao máximo) a rotatividade no mercado de trabalho que impede a realização de contribuições regulares para o sistema de previdência social (12 contribuições em um ano). Tem que haver um diagnóstico mais preciso do número de contribuintes potenciais que não conseguem arcar com as doze contribuições anuais, diferenciando aqueles que não conseguem manter-se empregados daqueles que estão na informalidade. Assim, poder-se-á priorizar a inclusão, com políticas mais eficazes e direcionadas, para que ambos os contingentes tenham direitos básicos garantidos; se a relação entre o número de contribuintes e beneficiários se torna um problema na medida em que a população vem envelhecendo, ou seja, cada vez menos contribuintes para um número cada vez maior de beneficiários, então o problema não será resolvido pelo FP, mas sem a menor sombra de dúvidas terá que passar por uma formalização ampla do mercado de trabalho, como um papel mais atuante do Estado, e/ou pela reorientação estrutural do sistema previdenciário de modo a desvinculá-lo das tendências do emprego registrado, tanto no que toca à cobertura (que precisaria ser estendida a quem não está no mercado formal de força de trabalho) quanto à arrecadação (que deve ter seu centro de gravidade deslocado para o faturamento e o lucro das empresas, porém de forma que preserve o nível de arrecadação). Embora após 2003 se tenha registrado um ciclo de expansão da cobertura previdenciária no RGPS, ainda estamos longe do ideal, com grande parte da PEA sem um seguro social; a questão da inatividade precoce que o FP tenta combater é controversa, pois no Brasil, de um modo geral, há muitos trabalhadores ingressando no mercado de trabalho ainda muito jovens. Fazer com que o trabalhador permaneça mais tempo no





mercado de trabalho por estar vivendo mais é penalizar aquele que foi obrigado a adentrá-lo muito cedo, mal concluído o primeiro ou o segundo grau, sem especialização, que se submete a menores rendimentos, em ocupações vinculadas à sua capacidade física, que aquele que ingressa no mercado de trabalho após a conclusão do curso superior, mestrado ou doutorado, que começa a trabalhar com idade acima dos 25 anos, por exemplo, com maiores rendimentos e em melhores condições de trabalho. Que elemento de justiça pode ser evocado para dizer que o primeiro deva contribuir dos 16 aos 65 anos, por quase 50 anos, para se aposentar com pouco mais de um salário-mínimo, enquanto o segundo pode alcançar o direito à aposentadoria com pouco mais de 35 anos de contribuição? Não há justiça, se até a previdência social, um direito social de todos, for usada como instrumento de concentração de renda e de aprofundamento da desigualdade social; se uma população passa a viver mais, fruto de uma alimentação mais adequada e de uma medicina mais avançada, não se pode presumir que o trabalhador tenha condições físicas e/ou mentais de suportar a carga laboral na mesma proporção, principalmente se considerarmos os graves problemas de saúde da maioria da nossa população e das condições desumanas e insalubres muito presentes em nosso mercado de trabalho. Temos uma população a partir dos 50 anos com alto grau de doenças crônicas, maior inclusive que a média mundial.

- i. Corrobora essa tese a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2010, divulgada pelo IBGE, que afirma que quase a metade dos idosos sofre de mais de uma doença crônica, como diabetes, problemas cardiovasculares e câncer. Entre as doenças, a hipertensão é a que mais aparece em idosos, atingindo 50% da população acima de 60 anos. Dores na coluna e artrite ou reumatismo também são frequentes e atingem 35% e 24%, respectivamente, das pessoas nessa faixa etária.
- ii. Em relação à saúde, também chama a atenção o fato de 32,5% dos idosos não terem o domicílio cadastrado em programas de saúde do governo ou não terem cobertura de planos particulares. Será que após os 50 ou 60 anos de idade a saúde do nosso povo acompanha o ritmo de trabalho?;
- iii. torna-se ainda mais difícil almejar melhores rendas oriundas do trabalho se o sistema de ensino do país não cumpre a contento seu papel de dotar os brasileiros de competências essenciais ao trabalho e à cidadania. Melhores rendas e colocação profissional dependem, em primeiro lugar, da geração de postos de trabalho em setores industriais modernos e também, em parte, de melhorias na qualificação profissional que, por sua vez, tem como pré-requisito um ensino de qualidade e igualitário. Embora a questão educacional





(quantificada e qualificada) seja, em regra, um elemento importante no acesso a melhores postos de trabalho, esta não pode vir dissociada de elementos que possibilitem a qualificação para um trabalho com horizontes promissores. No entendimento de Segnini (2000) os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador através de diferentes processos e instituições sociais (família, escola, empresa etc.) somados às suas habilidades, também adquiridas socialmente e acrescidas de suas características pessoais, de sua subjetividade, de sua visão de mundo, constituem um conjunto de saberes e habilidades que significa, para ele, trabalhador, valor de uso, que só se transforma em valor de troca em um determinado momento histórico se reconhecido pelo capital como sendo relevante para o processo produtivo;

iv. trabalhadores com melhores empregos e maiores salários em um mercado formal amplo possibilitaria, além de um maior alcance dos direitos sociais, uma maior performance da arrecadação previdenciária, importante para sustentabilidade financeira do sistema; por fim não podemos nos esquecer da importância de se resgatar o prestígio da Previdência Social junto à sociedade e da importância de que se revestem, para tal fim, a clareza e a previsibilidade dos critérios de cálculo dos benefícios – elementos que uma fórmula como a do FP compromete irremediavelmente. Faz-se importante também, nessa perspectiva, a disseminação, junto aos segurados e potenciais segurados, de informações sobre os direitos relacionados à previdência social e sua importância como sinônimo de segurança social e como amparo ao trabalhador na velhice como, em pequena escala, vem sendo feito mediante a política de educação previdenciária do Ministério da Previdência Social (MPS). Há, inclusive, um projeto piloto de inserção desses conteúdos entre os ministrados em escolas públicas, parceria entre a Previdência Social em Goiânia e Secretaria da Educação do Estado de Goiás que objetiva dar aos alunos informações apropriadas sobre o que representa a previdência no âmbito do direito e da inclusão social. Tudo isso é importante para o resgate do crível previdenciário junto aos pensos contribuintes.

Mesmo que a previdência social como política pública integre um conjunto de soluções para um projeto de cidadania e mesmo considerando os avanços nos últimos dez anos, ainda temos muito a resolver. Mas não por meio de pequenas fórmulas que não propiciam avanços sociais. A dimensão dos velhos problemas é muito, muito maior e resolvê-los demandará uma grandiosa rede de esforços.





**Anexo 2****Expectativa de Sobrevida - utilizada nos benefícios concedidos a partir de 01/12/2012**

Ambos os sexos

Idade	Expect. de sobrevida										
0	74,1	14	61,7	28	48,8	42	36,1	56	24,3	70	14,2
1	74,3	15	60,7	29	47,9	43	35,2	57	23,5	71	13,6
2	73,4	16	59,8	30	47	44	34,3	58	22,8	72	13
3	72,5	17	58,9	31	46	45	33,5	59	22	73	12,4
4	71,5	18	57,9	32	45,1	46	32,6	60	21,2	74	11,8
5	70,5	19	57	33	44,2	47	31,7	61	20,5	75	11,2
6	69,6	20	56,1	34	43,3	48	30,9	62	19,7	76	10,7
7	68,6	21	55,2	35	42,4	49	30	63	19	77	10,1
8	67,6	22	54,3	36	41,5	50	29,2	64	18,3	78	9,6
9	66,6	23	53,4	37	40,6	51	28,4	65	17,6	79	9,1
10	65,6	24	52,4	38	39,7	52	27,5	66	16,9	80+	8,7
11	64,7	25	51,5	39	38,8	53	26,7	67	16,2		
12	63,7	26	50,6	40	37,9	54	25,9	68	15,5		
13	62,7	27	49,7	41	37	55	25,1	69	14,9		

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIIS)

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANFIP. Análise da Seguridade Social 2006. Brasília: Anfip, 2007.
- \_\_\_\_\_. Análise da Seguridade Social 2012. Brasília: Anfip, 2013.
- Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. Fator Previdenciário. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Informe da Previdência Social. Brasília: MPS, vol. 26, n. 6, jun. 2013.
- CAMPOS, M. B. L. B. Fim do Fator Previdenciário: consequências e perspectivas. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, p. 8, 6 jul. 2009.
- CHAIMOWICZ, F. A saúde dos idosos brasileiros às vésperas do século XXI: problemas, projeções e alternativas. *Revista de Saúde Pública*, vol. 31, n. 2, São Paulo, abr. 1997.
- COIMBRA, L. W. P.; RAMOS, F. S. Mecanismo de incentivo à renovação da mão de obra no mercado de trabalho face ao sistema previdenciário. *RBE*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 491–510, out-dez 2012.
- DELGADO, G.; QUERINO, A.C.; RANGEL, L.; STIVALI, M. Avaliação de resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004). Texto para Discussão (TD) n. 1161. Brasília: Ipea, fev. 2006.



- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil? Comunicado da Presidência nº 22. Brasília: Ipea, jun. 2009.
- JÚDICE MAGALHÃES, H. Fator previdenciário e atividades especiais: a inconstitucional redução das aposentadorias femininas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3682, 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25039>>. Consulta em: 25 set. 2013.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S. J.; RIBEIRO, J. O. L. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, n. 7, p. 271-291, set.-dez. 2007.
- OLIVEIRA, M.; FRISCHTAK, R.; RAMÍREZ, M.; BELTRÃO, K.; PINHEIRO, S. Tábuas biométricas de mortalidade e sobrevivência: experiência do mercado segurador brasileiro 2010. Rio Janeiro: Funenseg, 2012.
- PAIM, P. Fator Previdenciário: o fim da injustiça. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, caderno opinião, 20 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.senadorpaim.com.br/verImprensa.php?id=325-fator-previdenciario-fim-da-injustica-gazeta-mercantil>>. Consulta em: 1 ago. 2013.
- SEGNINI, L. R. P. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. São Paulo: *Perspec.* [online], vol. 14, n. 2, p. 72-81, 2000.
- WHO. World Health Organization. Global Report. Preventing Chronic Diseases? A Vital Investment. Genebra: WHO, 2005.





PARTE QUATRO

**JANE LUCIA WILHELM BERWANGER**

## **DESAPOSENTAÇÃO: UMA QUESTÃO DE JUSTIÇA**

### **NOÇÕES INTRODUTÓRIAS**

Falar de desaposentação pode ser, ao mesmo tempo, repetitivo e desafiador. Espera-se um posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) a nortear as decisões sobre o tema em todo Brasil. Mas, por outro lado, denota-se uma lacuna na legislação que deveria ser suprida pelo legislativo, para uma melhor harmonia do ordenamento jurídico.

Mas, antes de falarmos de desaposentação, precisamos falar da aposentação, ou seja, dos critérios de concessão das aposentadorias, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como nos Regimes Próprios.

A desaposentação surge para se buscar o aproveitamento de um tempo de contribuição ainda não computado. Assim, precisamos abordar a contribuição dos segurados para a previdência. O interesse na nova aposentadoria em substituição à anterior decorre, essencialmente, da grande perda provocada pelo Fator Previdenciário (FP).

Por fim, tentaremos tratar da desaposentação a partir do posicionamento jurisprudencial já construído, olhando para as perspectivas legislativas em torno da matéria.

### **APOSENTADORIAS: CRITÉRIOS DE CONCESSÃO**

As regras para concessão das aposentadorias, tanto para os segurados da previdência social, como para os servidores públicos, estão essencialmente previstas na Constituição Federal (CF).

Os segurados da previdência social podem se aposentar por idade, aos 65 anos, se do sexo masculino e 60 anos, se do sexo feminino. A idade é redu-





zida em cinco anos, tanto para homens quanto para mulheres, quando se trata de trabalhadores rurais (art. 201, parágrafo 7º, inc. II). A Lei nº 8.213/1991 ainda prevê a aposentadoria compulsória:

Art. 51. A aposentadoria por idade pode ser requerida pela empresa, desde que o segurado empregado tenha cumprido o período de carência e completado 70 (setenta) anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 (sessenta e cinco) anos, se do sexo feminino, sendo compulsória, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior à do início da aposentadoria.

A Constituição Federal (CF) também prevê a aposentadoria por tempo de contribuição, com 35 anos de contribuição para os homens e 30 anos de contribuição para as mulheres (art. 201, §7º, inc. I). Até a publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 16 de dezembro de 1998, a CF previa também a aposentadoria proporcional, em que o segurado tivesse pelo menos 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente se homem e mulher. A partir da EC 20/1998, este benefício manteve-se apenas como regra de transição:

Art. 9º – Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:  
(...)

§ 1º – O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do “caput”, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

- a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e
- b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II – o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o “caput”, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.



A concessão da aposentadoria especial está embasada no parágrafo 1º do art. 201 da CF, nos seguintes termos:

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

A legislação ordinária estabeleceu as regras para a concessão da aposentadoria especial:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

As atividades especiais que ensejam o direito ao benefício com 15, 20 ou 25 anos, estão relacionadas no Anexo IV do Decreto nº 3.048/1099.

Para os segurados deficientes, a aposentadoria especial foi recentemente regulamentada pela Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013:

Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria pelo RGPS ao segurado com deficiência, observadas as seguintes condições:

- I – aos 25 (vinte e cinco) anos de tempo de contribuição, se homem, e 20 (vinte) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência grave;
- II – aos 29 (vinte e nove) anos de tempo de contribuição, se homem, e 24 (vinte e quatro) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência moderada;
- III – aos 33 (trinta e três) anos de tempo de contribuição, se homem, e 28 (vinte e oito) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência leve; ou
- IV – aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, independentemente do grau de deficiência, desde que cumprido tempo mínimo de contribuição de 15 (quinze) anos e comprovada a existência de deficiência durante igual período.

A última aposentadoria prevista no Regime Geral de Previdência Social é a que decorre da invalidez, que se caracteriza como a incapacidade para qualquer atividade que garanta a subsistência do segurado, conforme dispõe o art. 42 da Lei nº 8.213:





Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.

Aos servidores públicos a Constituição Federal garante as seguintes espécies de aposentadorias:

146

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

- I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;
- II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
- III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
  - a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
  - b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

É preciso lembrar que há diversas regras de transição para os servidores públicos que ingressaram antes da EC 20/1998 e da EC 41/2003 não abordados nesse texto, uma vez que demandaria extensa análise.

A aposentadoria do professor, com critérios diferenciados, tanto no Regime Geral como nos Regimes Próprios, está garantida na Constituição Federal:

Art. 40. § 5º – Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor





que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Art. 201. § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Após ter abordado, sucintamente, os critérios para a concessão das aposentadorias no Regime Geral de Previdência Social e nos Regimes Próprios, passaremos, no próximo item, a explicar a desaposentação.

### O QUE É A DESAPOSENTAÇÃO

A desaposentação foi concebida pela advocacia previdenciária, com o objetivo de melhorar o benefício do segurado que continuou contribuindo após a aposentadoria.

A Lei nº 8.213/1991 previa o pagamento, através de pecúlio, do valor total das contribuições ao segurado que voltasse a exercer atividade laborativa vinculada ao RGPS, consistindo o benefício no pagamento único de valor correspondente à soma das importâncias relativas às contribuições do segurado no exercício da nova atividade laboral desenvolvida após a aposentadoria:

Art. 81. Serão devidos pecúlios:

II – ao segurado aposentado por idade ou por tempo de serviço pelo Regime Geral de Previdência Social que voltar a exercer atividade abrangida pelo mesmo, quando dela se afastar;

Art. 82. No caso dos incisos I e II do art. 81, o pecúlio consistirá em pagamento único de valor correspondente à soma das importâncias relativas às contribuições do segurado, remuneradas de acordo com o índice de remuneração básica dos depósitos de poupança com data de aniversário no dia primeiro.



Assim, o segurado recebia os valores relativos às contribuições sobre a remuneração decorrente do trabalho, realizadas após a aposentadoria. A partir da revogação desse dispositivo, em 1995, não há mais o direito à devolução.

No bojo da reforma previdenciária de 1998, que alterou as regras para as aposentadorias, também foram excluídos da Constituição Federal os critérios de cálculo dos benefícios. Em 1999, a Lei nº 9.876 trouxe novos critérios, ampliando o período básico de cálculo. Da regra anterior, de últimas 36 contribuições mensais, passou-se a utilizar toda vida contributiva e, como regra de transição, o período contributivo desde julho de 1994. A mesma lei criou o Fator Previdenciário, fórmula de cálculo que leva em consideração o tempo de contribuição e a expectativa de vida. Por sua vez, a lei atribuiu ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a expectativa de sobrevivência do segurado na idade da aposentadoria, sendo obtida a partir da tábua completa de mortalidade, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos<sup>1</sup>.

O Fator Previdenciário foi criado para estimular os segurados a contribuir por mais tempo (além do necessário) e aguardar uma idade mais avançada. Assim, quanto mais tempo de contribuição e/ou mais idade, maior o fator. Quanto maior o fator, maior o benefício, já que o cálculo passa a ser feito com base na média dos 80% maiores salários-de-contribuição multiplicada pelo fator. Assim dispõe a Lei nº 8.213/1991, com a nova redação:

Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

I – para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo Fator Previdenciário.

Para a imensa maioria dos segurados essa regra representou um prejuízo no valor do benefício, em comparação à anterior. Utilizemos como exemplo um segurado que se aposenta em 2013, com 55 anos de idade e 35 anos de contribuição. O Fator Previdenciário dele será de 0,716. Se ele contribuiu, em média sobre 2 mil reais, receberá de aposentadoria o valor de 1.432 reais.

Somando-se o fato de o segurado não ter mais direito a receber o valor das contribuições efetuadas sobre sua remuneração após a aposentadoria (com a extinção do pecúlio) e a perda ocasionada pelo Fator Previdenciário, surgiu a ideia de buscar uma forma legal de fazer com que essa perda fosse compen-

1. A fórmula para o cálculo do Fator Previdenciário é a seguinte:  $f = \frac{T_c \cdot a}{E_s} \cdot \left[ 1 + \frac{(I_d + T_c \cdot a)}{100} \right]$





sada, restituída, pelas contribuições que já não seriam devolvidas.

A desaposentação é, portanto:

(...) o direito do segurado ao retorno à atividade remunerada, com o desfazimento da aposentadoria por vontade do titular, para fins de aproveitamento do tempo de filiação em contagem para nova aposentadoria, no mesmo ou em outro regime previdenciário (Martinez, 1992, p. 221).

(...) ato de desfazimento da aposentadoria por vontade do titular, para fins de aproveitamento do tempo de filiação em contagem para nova aposentadoria, no mesmo ou em outro regime previdenciário (Castro; Lazzari, 2012).

Assim, o segurado renúncia ao benefício e, no mesmo ato, aproveitando o tempo anterior e o posterior à aposentadoria, obtém novo benefício, mais vantajoso, agora com mais tempo de contribuição e mais idade. Em momento algum ele deixa de receber a aposentadoria. Opera-se uma troca de benefício (antigo x novo).

A desaposentação não é reconhecida pelo INSS. É necessário ajuizar uma ação para buscar esse direito. Porém, o posicionamento não é unânime, como veremos adiante.

O fundamento para a desaposentação está na ausência de qualquer impedimento para que haja a renúncia e a posterior concessão da nova aposentadoria. Nesta senda, Adriane Bramante e Viviane Massoti:

Não há qualquer impedimento constitucional ou legal que impeça o segurado de renunciar à sua aposentadoria para obter nova aposentadoria, mais vantajosa. Muito pelo contrário, em se tratando de um direito fundamental social, a busca pela melhoria das condições financeiras, aliada à continuidade das contribuições sociais, deve permitir ao segurado aposentadoria digna, permitindo-lhe somar todo o tempo trabalhado, pois o trabalho é o que dignifica o homem. (Ladenthin; Massoti, 2010, p. 92)

O valor social do trabalho é a chave para compreensão de todo o sistema da seguridade social, princípios diretamente ligados ao presente caso, no qual tratados em quatro momentos na Constituição Federal.

No art. 1º, inciso IV<sup>2</sup>, no Título I da Carta Magna – Princípios Fundamentais, coloca a palavra princípio, segundo José Afonso da Silva, como sendo

2. "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político".



“não um sentido de começo, de início, mas um mandamento nuclear de um sistema” (Silva, 2005, p. 28).

No art. 6º, quando trata os direitos sociais como dimensão de direitos fundamentais do homem, tendente a igualização de situações sociais desiguais; quando indica o constituinte o art. 170<sup>3</sup>, demonstrando a priorização do trabalho humano, a busca pelo emprego, trabalho como única forma de dignificar o homem; e ainda quando trata o art. 193<sup>4</sup> do primado do trabalho como base para a Ordem Social.

150

Nesse sentido, Wagner Balera considera o valor social do trabalho – caminho inexorável para se alcançar a justiça – como “algo real, concreto, datado de existência ativa, é colocado como valor por meio do qual a Justiça será encarnada na vida social” (Balera, 2004, p. 15).

Assim, é o trabalho, portanto, a maior riqueza do homem, capaz de lhe garantir independência material, espiritual e intelectual, retirando-o do estado de miséria para conduzi-lo ao bem-estar e à justiça social (Ladenthin; Massoti, 2010, p. 92).

Outrossim, não pode ser afastado desta ação outro fundamento inserido no Texto Constitucional: a dignidade da pessoa humana, que vai além do conceito de princípio, sendo instituído como “valor supremo, inerte ao ser humano, à sua essência” (*idem, ibidem*).

Segundo Rizzato Nunes, “não é possível falar – não deve ser possível falar – em sistema jurídico legítimo que não esteja fundado na garantia da intangibilidade da dignidade da pessoa humana” (Nunes, 2002, p. 25).

Evidentemente não se pode permitir que qualquer texto constitucional tampouco a legislação infraconstitucional violem a dignidade humana ou qualquer princípio inserido na Constituição, tendo toda a sociedade o dever de zelar pelo seu fiel cumprimento, buscando assim mesmo o constituinte reformador a igualdade social.

Ainda, outro fundamento com efeito importante nesta ação é o princípio da legalidade, cujo o dispositivo art. 5, inciso II confere, mesmo que subentendido, dupla previsão legal: a liberdade de ação e a legalidade.

Em contrapartida, a administração pública, conforme art. 37<sup>5</sup> da CF, só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que obrigatoriamente está previsto em lei,

3. Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...).

4. Art. 193 – A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

5. Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.





assim não tendo a liberdade e a discricionariedade de desfazer o ato administrativo que concedeu o benefício ao segurado, pois somente este (administrado) é o destinatário dos direitos e garantias individuais do art. 5 da CF.

Assim, este preceito constitucional é que garante a segurança jurídica ao segurado. Em querendo renunciar sua aposentadoria, jamais a previdência social (que praticou o ato administrativo da concessão da aposentadoria) pode dizer que não, sendo aquele único apto a desfazer o ato jurídico perfeito, devendo a previdência social atuar sempre em favor do segurado.

O art. 181-B<sup>6</sup> do Decreto n° 3.048/1999 quando, ao regulamentar a lei, interpreta que o direito à renúncia não pode ser exercido extrapola os limites da lei; eis que somente ela pode criar, restringir ou modificar direitos, conforme o art 5º, inciso II. Nesse sentido, deve existir um contrato de fidelidade entre lei e o decreto, que se aplicado de forma irregular prejudicando o segurado se torna ilegal.

Analisaremos, no próximo item, as consequências da renúncia do benefício anterior: é necessário devolver os valores recebidos?

### DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS EM DECORRÊNCIA DA APOSENTADORIA ANTERIOR

Uma vez sendo reconhecida a desaposentação, é importante saber se o ato de renúncia implica em devolução dos valores recebidos em decorrência da aposentadoria anterior.

A aposentadoria outrora concedida não se tratava de benefício irregular. O segurado exerceu um direito garantido por lei. Portanto, não pode ser tratado como benefício indevido, o que já afasta a obrigatoriedade de devolução.

Outro fundamento importante a embasar a desnecessidade de devolução é o caráter alimentar do benefício. Por certo, o segurado o utilizou para sua subsistência, não podendo, portanto, ser instado a devolver.

Nesse sentido, Serau Junior afirma:

Um dos pontos fulcrais que refutam a necessidade de devolução dos valores da primeira aposentadoria concerne ao modelo previdenciário brasileiro, pautado pelo princípio da solidariedade. Diferentemente do que ocorre nos regimes de capitalização pura, esse postulado impede que se quantifique, exatamente, o quantum com que contribuiu o segurado antes de aposentar-se e o quanto, concretamente, deveria ser devolvido. (Serau Junior, 2013, p. 96)

6. Art. 181-B. As aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial concedidas pela previdência social, na forma deste Regulamento, são irreversíveis e irrenunciáveis.



No mesmo sentido, encontramos a interessante abordagem de Correia e Correia que afirmam não haver possibilidade de se determinar o valor a ser devolvido. Fundamentam tal argumento no princípio da solidariedade, pois o quantum da restituição não decorre apenas da quantia percebida no curso do benefício, porque o segurado realiza contribuições que no mínimo deveriam ser deduzidas. Os autores também chamam a atenção para o significado do cálculo atuarial, que não transformou a previdência em sistema de capitalização. E quanto ao período anterior à Emenda Constitucional nº 20/1998 sequer havia o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (Correia; Correia, 2010).

Acerca da matéria, Fabio Zambitte Ibrahim entende que do ponto de vista atuarial a desaposentação seria plenamente justificável:

(...) pois se o segurado já goza de benefício, jubilado dentre as regras vigentes, atuarialmente definidas, presume-se que neste momento o sistema previdenciário somente fará desembolsos frente a este beneficiário, sem o recebimento de qualquer cotização, está feita durante o período passado. (Ibrahim, 2005, p. 54)

Ainda que, apenas por hipótese, se admitisse a necessidade de devolução, impõe-se que não seja exigida de imediato, mas seja permitido ao segurado devolvê-la de forma parcelada. O fundamento legal encontra-se no art. 115 da Lei nº 8.213:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

...

II – pagamento de benefício além do devido;

Se a lei admite o parcelamento de benefício recebido indevidamente, quanto mais deve admitir o daquele que foi pago ao segurado em decorrência de um direito que ele exerceu, regularmente.

A desaposentação foi construída no seio do poder judiciário. O INSS não reconhece esse direito. Por isso é fundamental trazermos, neste trabalho, o posicionamento jurisprudencial sobre o tema, o que trataremos no item seguinte.

### DESAPOSENTAÇÃO: POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL

A Constituição Federal atribui a competência para julgar causas previdenciárias (exceto as acidentárias) de até 60 salários-mínimos aos juizados especiais federais. Muitas vezes, o cálculo do valor da causa, com base no novo





benefício de aposentadoria, não alcança esse limite e a ação deve ser ajuizada no Juizado. Ressalva-se a possibilidade de ajuizamento de ação na justiça estadual que não é sede de vara federal<sup>7</sup>.

O posicionamento da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais admite a desaposentação, porém, a condiciona à devolução dos valores recebidos da aposentadoria anterior. Vejamos as seguintes decisões:

Pedido de uniformização nacional. Ação de desaposentação. Renúncia ao benefício. Necessidade de devolução dos valores recebidos. Acórdão em conformidade com entendimento da TNU. Questão de ordem nº 13. Valor da causa. Questão processual. Súmula nº 43. Incidente não conhecido. 1. Pedido de desaposentação, com o aproveitamento do tempo de serviço posterior à concessão do seu primeiro benefício. 2. Sentença de parcial procedência, admitindo a desaposentação mediante prévia e integral devolução das parcelas recebidas. 3. Acórdão manteve a sentença, bem como reconheceu a incompetência do Juizado Especial Federal para a causa. 4. Similitude fático-jurídica entre o acórdão vergastado e os paradigmas acostados – Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. 5. Não obstante a divergência de entendimento entre a Corte Cidadã e a TNU, esta já consolidou entendimento de que para que ocorra a desaposentação é mister a devolução dos valores recebido a título de benefício previdenciário que se pretende renunciar. Questão de Ordem nº 13 – “Não cabe Pedido de Uniformização, quando a jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais se firmou no mesmo sentido do acórdão recorrido. (Aprovada na 2ª Sessão Ordinária da Turma Nacional de Uniformização, do dia 14.03.2005).” 6. Quanto à competência ser do Juizado Especial, não compete a esta Corte dirimir tal questão, eis tratar-se de questão processual. Súmula nº 43 – “Não cabe incidente de uniformização que verse sobre matéria processual”. 7. Pedido de uniformização não conhecido. (TNUJEF; Proc. 5036350-79.2012.4.04.7000; PR; Relª Juíza Fed. Marisa Cláudia Gonçalves Cucio; DOU 22/03/2013; p. 130)

7. “Art. 109. Aos juizes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (...)

§ 3º – Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.”



Pedido de uniformização nacional. Previdenciário. Renúncia ao benefício. Necessidade de devolução dos valores recebidos. Divergência entre o entendimento do STJ e desta TNU. Pedido de uniformização não conhecido. 1. O acórdão recorrido negou provimento ao recurso do autor, firmando o entendimento de que para que ocorra a desaposentação é imprescindível a devolução dos valores recebidos a título do benefício previdenciário que se pretende renunciar. 2. A jurisprudência dominante do STJ defende que é possível a renúncia ao benefício anterior, sem que seja necessária a recomposição ao erário dos valores recebidos. 3. Esta TNU já consolidou entendimento no mesmo sentido do acórdão recorrido a possibilitar, no caso em questão, a aplicação da Questão de Ordem 13 desta TNU, no sentido do não cabimento do Incidente de Uniformização em caso como tal. 4. Pedido de Uniformização que não se conhece. (TNUJEF; PEDILEF 200972510004633; Rel. Juiz Fed. Paulo Ricardo Arena Filho; Julg 06/09/2011; DOU 21/10/2011)

Destacamos, também, o posicionamento de cada um dos cinco Tribunais Regionais Federais:

Administrativo. Previdenciário. Desaposentação. Para se utilizar do tempo de contribuição em outro benefício. Possibilidade. Ressalva do ponto de vista do relator. Apelação provida. Segurança concedida. 1. A aposentadoria é direito patrimonial e disponível, sendo, portanto, passível de renúncia, podendo o titular contar o tempo de contribuição efetuada à previdência após a primeira aposentadoria para fins de obtenção de novo benefício da mesma espécie, sem que tenha que devolver o que auferiu a esse título. Precedentes desta corte e do colendo STJ. Ressalva do ponto de vista do relator. 2. Apelação provida. Segurança concedida. (TRF 1ª R.; AC 0066771-89.2010.4.01.3800; MG; Segunda Turma; Rel. Juiz Fed. Conv. Renato Martins Prates; DJF1 03/10/2013; p. 100)

Direito previdenciário. Renúncia a benefício de aposentadoria (desaposentação), com o fim de obter nova jubilação que considere o tempo de serviço e as contribuições referentes ao período de inativação. I – Inexiste previsão legal que autorize expressamente a renúncia requerida pelo autor, autorização essa imprescindível em razão da natureza vinculada no ato de concessão de aposentadoria e diante da incidência do princípio da legalidade estrita (caput do artigo 37 da crfb) no âmbito da administração pública. II – o ato de concessão de aposentadoria é irrenunciável dada a evidente natureza alimentar dos proventos, a afastar a alegada disponibilidade desse direito, que decorre da Lei e não de mero ato volitivo do beneficiário. III – o custeio do sistema previ-



denciário é norteado pelos princípios da universalidade, da solidariedade, do equilíbrio financeiro e atuarial (artigos 194, 195 e 201 da carta da república), razão porque o recolhimento de contribuições posteriores à inativação, por ter retornado o aposentado ao mercado de trabalho, não gera, necessariamente, qualquer direito à prestação pecuniária por parte da previdência social ao segurado jubilado, ressalvadas as hipóteses legais, como previsto na parte final do § 2º do artigo 18 da Lei nº 8.213/1991. IV – o pronunciamento o colendo Superior Tribunal de justiça, em sede de recurso repetitivo (artigo 543-c do código de processo civil), no sentido da possibilidade da renúncia do ato de concessão de aposentadoria, não representa óbice a que este órgão fracionário da corte regional aprecie a questão e, segundo a sua convicção jurídica, pronuncie entendimento diverso do firmado por aquele sodalício, tendo em vista que a eventual retratação deste órgão julgador quanto à questão apenas terá lugar na hipótese de futura interposição do Recurso Especial do acórdão prolatado nestes autos (§ 7º do artigo 543c do código de processo civil em interpretação conjunta com o § 8º do mesmo artigo). V – apelação desprovida. (TRF 2ª R.; AC 0105339-19.2013.4.02.5102; RJ; Segunda Turma Especializada; Rel. Des. Fed. André Fontes; Julg. 19/09/2013; DEJF 04/10/2013; p. 135)

Previdenciário. Desaposentação. Renúncia ao benefício de aposentadoria especial objetivando a concessão de outro mais vantajoso. Possibilidade. Devolução de valores. Desnecessidade. I. É pacífico o entendimento esposado por nossos tribunais no sentido de que o direito ao benefício de aposentadoria possui nítida natureza patrimonial e, por conseguinte, pode ser objeto de renúncia. II. Caracterizada a disponibilidade do direito, a aceitação da outra pessoa envolvida na relação jurídica (no caso o inss) é despicienda e apenas a existência de vedação legal poderia impedir aquele de exercer seu direito de gozar ou não do benefício. III. Somente a Lei pode criar, modificar ou restringir direitos, pois assim estatui o inciso II do art. 5º da Constituição da República. O art. 181-b do Decreto nº 3.048/1999, acrescentado pelo Decreto nº 3.265/1999, que previu a irrenunciabilidade e a irreversibilidade das aposentadorias por idade, tempo de contribuição/serviço e especial, como norma regulamentadora que é, acabou por extrapolar os limites a que está sujeita. IV. Esta 10ª turma consolidou entendimento no sentido de que o ato de renunciar ao benefício não envolve a obrigação de devolução de parcelas, pois, enquanto perdurou a aposentadoria, o segurado fez jus aos proventos, sendo a verba alimentar indiscutivelmente devida. V. A desaposentação não representa desequilíbrio atuarial ou financeiro ao sistema protetivo. Com



efeito, as contribuições posteriores à aquisição do primeiro benefício são atuarialmente imprevistas e não foram levadas em conta quando da verificação dos requisitos de elegibilidade para a concessão da primeira aposentadoria. Continuando a contribuir para a previdência social após a jubilação, não subsiste vedação atuarial ou financeira à revisão do valor do benefício. VI. Apeiação da parte autora provida. (TRF 3ª R.; AC 0022023-37.2013.4.03.9999; SP; Décima Turma; Rel. Des. Fed. Sérgio do Nascimento; Julg. 17/09/2013; DEJF 26/09/2013; p. 1.259)

156

Previdenciário. Decadência. Desaposentação. Renúncia ao benefício para recebimento de nova aposentadoria. Possibilidade. Direito disponível. Artigo 181-B do Decreto nº 3.048/1999. Norma regulamentadora que obstaculiza o direito à desaposentação. Art. 18, parágrafo 2º, da Lei nº 8.213/1991. Efeitos ex nunc da renúncia. Desnecessidade de devolução dos valores percebidos a título do benefício anterior. Ausência de enriquecimento sem causa. Viabilidade atuarial. Efetividade substantiva da tutela jurisdicional. 1. O prazo decadencial aplica-se nas situações em que o segurado visa à revisão do ato de concessão do benefício. A desaposentação, por sua vez, não consiste na revisão desse ato, mas no seu desfazimento, não havendo, portanto, prazo decadencial para que seja postulado pela parte interessada. 2. Os benefícios previdenciários possuem natureza jurídica patrimonial. Assim sendo, nada obsta sua renúncia, pois se trata de direito disponível do segurado (precedentes deste tribunal e do stj). 3. A disponibilidade do direito prescinde da aceitação do inss. O indeferimento, com fundamento no artigo 181-b do decreto nº 3.048/99, é ilegal por extrapolar os limites da regulamentação. 4. A admissão da possibilidade da desaposentação não pressupõe a inconstitucionalidade do § 2º do art. 18 da lei nº 8.213/91. Este dispositivo disciplina sobre outras vedações, não incluída a desaposentação. A constitucionalidade do § 2º do art. 18 da Lei nº 8.213/1991 não impede a renúncia do benefício, tampouco desaposentação, isto é, a renúncia para efeito de concessão de novo benefício no mesmo rgps, ou em regime próprio, com utilização do tempo de serviço/contribuição que embasava o benefício originário. 5. O reconhecimento do direito à desaposentação mediante restituição dos valores percebidos a título do benefício pretérito mostra-se de difícil ou impraticável efetivação, esvaziando assim a própria tutela judicial conferida ao cidadão. 6. A tutela jurisdicional deve comportar a efetividade substantiva para que os resultados aferidos judicialmente tenham correspondência na aplicação concreta da vida, em especial quando versam sobre direitos sociais fundamentais e inerentes à seguridade social. 7. A efetivação do direito à renúncia



impõe afastar eventual alegação de enriquecimento sem causa do segurado, uma vez que a percepção do benefício decorreu da implementação dos requisitos legais, incluídos nestes as devidas contribuições previdenciárias e atendimento do período de carência. De outra parte, o retorno à atividade laborativa ensejou novas contribuições à previdência social e, mesmo que não remetam ao direito de outro benefício de aposentação, pelo princípio da solidariedade, este também deve valer na busca de um melhor amparo previdenciário. 8. Do ponto de vista da viabilidade atuarial, a desaposentação é justificável, pois o segurado goza de benefício jubilado pelo atendimento das regras vigentes, presumindo-se que o sistema previdenciário somente fará o desembolso frente a este benefício pela contribuição no passado. Todavia, quando o beneficiário continua na ativa, gera novas contribuições, excedente à cotização atuarial, permitindo a utilização para obtenção do novo benefício, mesmo que nosso regime não seja da capitalização, mas pelos princípios da solidariedade e financiamento coletivo. 9. A renúncia ao benefício anterior tem efeitos ex nunc, não implicando na obrigação de devolver as parcelas recebidas porque fez jus como segurado. Assim, o segurado poderá contabilizar o tempo computado na concessão do benefício pretérito com o período das contribuições vertidas até o pedido de desaposentação. 10. Os valores da aposentadoria a que o segurado renunciou, recebidos após o termo inicial da nova aposentadoria, deverão ser com eles compensados. 11. Diante da possibilidade de proceder-se à nova aposentação, independentemente do ressarcimento das parcelas já auferidas pelo benefício a ser renunciado, o termo a quo do novo benefício de ser a data do prévio requerimento administrativo ou, na ausência deste, a data do ajuizamento da ação. (TRF 4ª R.; Proc. 0012546-94.2012.404.9999; RS; Quinta Turma; Rel. Des. Fed. Ricardo Teixeira do Valle Pereira; Julg. 25/09/2012; DEJF 12/11/2012; p. 315)

Processual civil. Embargos declaratórios. Desaposentação. Renúncia a aposentadoria. Aproveitamento das contribuições previdenciárias após a aposentadoria. Possibilidade. Concessão de novo benefício. Devolução de valores. Desnecessidade. Posição do STJ. Recurso repetitivo. Reabertura de discussão acerca de matéria já analisada. Impossibilidade. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. I. Os benefícios previdenciários são direitos patrimoniais disponíveis e, portanto, suscetíveis de desistência pelos seus titulares, prescindindo-se da devolução dos valores recebidos da aposentadoria a que o segurado deseja preterir para a concessão de novo e posterior jubramento. II. Não é possível, em sede de embargos declaratórios, reabrir discussão acerca de questão já discutida e decidida. III. O código de processo civil, em





seu artigo 535, condiciona o cabimento dos embargos de declaração à existência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado, não se prestando este recurso à repetição de argumentação contra o julgamento de mérito da causa. IV. Embargos de declaração improvidos. (TRF 5ª R.; AC 0008456-94.2011.4.05.8400; RN; Quarta Turma; Relª Desª Fed. Margarida Cantarelli; DEJF 04/10/2013; p. 589)

Como se observa, apenas o Tribunal Regional Federal da 2ª Região mantém entendimento contrário à desaposentação. O Superior Tribunal de Justiça decidiu, em maio de 2013, em sede de recurso repetitivo, que os segurados têm direito à desaposentação:

Recurso especial. Matéria repetitiva. Art. 543-C do CPC e Resolução STJ 8/2008. Recurso representativo de controvérsia. Desaposentação e reaposentação. Renúncia a aposentadoria. Concessão de novo e posterior jubileamento. Devolução de valores. Desnecessidade. 1. Trata-se de Recursos Especiais com intuito, por parte do INSS, de declarar impossibilidade de renúncia a aposentadoria e, por parte do segurado, de dispensa de devolução de valores recebidos de aposentadoria a que pretende abdicar. 2. A pretensão do segurado consiste em renunciar à aposentadoria concedida para computar período contributivo utilizado, conjuntamente com os salários de contribuição da atividade em que permaneceu trabalhando, para a concessão de posterior e nova aposentação. 3. Os benefícios previdenciários são direitos patrimoniais disponíveis e, portanto, suscetíveis de desistência pelos seus titulares, prescindindo-se da devolução dos valores recebidos da aposentadoria a que o segurado deseja preterir para a concessão de novo e posterior jubileamento. Precedentes do STJ. 4. Ressalva do entendimento pessoal do Relator quanto à necessidade de devolução dos valores para a reaposentação, conforme votos vencidos proferidos no RESP 1.298.391/RS; nos Agravos Regimentais nos RESPS 1.321.667/PR, 1.305.351/RS, 1.321.667/PR, 1.323.464/RS, 1.324.193/PR, 1.324.603/RS, 1.325.300/SC, 1.305.738/RS; e no AGRG no AREsp 103.509/PE. 5. No caso concreto, o Tribunal de origem reconheceu o direito à desaposentação, mas condicionou posterior aposentadoria ao ressarcimento dos valores recebidos do benefício anterior, razão por que deve ser afastada a imposição de devolução. 6. Recurso Especial do INSS não provido, e Recurso Especial do segurado provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (STJ; REsp 1.334.488; Proc. 2012/0146387-1; SC; Primeira Seção; Rel. Min. Herman Benjamin; Julg. 08/05/2013; DJE 14/05/2013.



E também reconheceu, em Embargos de Declaração, que não cabe exigir a devolução dos valores da aposentadoria anterior:

Processual civil e previdenciário. Embargos de declaração. Art. 535 do CPC. Desaposentação e reaposentação. Cômputo dos salários de contribuição para a nova aposentadoria. Esclarecimento necessário. 1. Trata-se de embargos de declaração contra decisão proferida em Recurso Especial submetido ao regime do art. 543-c do CPC e da resolução STJ 8/2008, que estabeleceu que “os benefícios previdenciários são direitos patrimoniais disponíveis e, portanto, suscetíveis de desistência pelos seus titulares, prescindindo-se da devolução dos valores recebidos da aposentadoria a que o segurado deseja preterir para a concessão de novo e posterior jubramento”. 2. Considerando a possibilidade de interpretação distoante do contexto do acórdão embargado e do próprio objeto do pedido de desaposentação, deve ficar expresso que a nova aposentadoria, a ser concedida a contar do ajuizamento da ação, há de computar os salários de contribuição subseqüentes à aposentadoria a que se renunciou. 3. Ademais, não se afiguram as demais omissões e contradições referidas pelo embargante, já que os trechos que servem de base para tais asserções se referem à ressalva do ponto de vista pessoal do relator, e não à fundamentação da conclusão do acórdão. 4. Embargos de declaração acolhidos em parte. (STJ; EDcl-REsp 1.334.488; Proc. 2012/0146387-1; SC; Primeira Seção; Rel. Min. Herman Benjamin; DJE 30/09/2013; p. 1.038)

A expectativa de um posicionamento final repousa sobre o STF. A Corte iniciou o julgamento do Recurso Extraordinário 381.367. O Relator, Ministro Marco Aurélio, manifestou-se favoravelmente à desaposentação, nos seguintes termos:

É triste, mas é isso mesmo: o trabalhador alcança a aposentadoria, mas não pode usufruir o ócio com dignidade, sem decesso no padrão de vida. Ele retorna à atividade e, o fazendo, torna-se segurado obrigatório. Ele está compelido por lei a contribuir, mas contribui para nada, ou, melhor dizendo, para muito pouco: para fazer apenas jus ao salário-família e à reabilitação. Esse é um caso importantíssimo, como da tribuna se anunciou, porque nós temos 500 mil segurados obrigatórios que retornaram à atividade e contribuem como se fossem trabalhadores que estivessem ingressando pela primeira vez na Previdência Social.

#A disciplina e a remessa à lei são para a fixação de parâmetros, desde que não se mitigue o que é garantido constitucionalmente. O segurado tem, em patrimônio, o direito à satisfação da aposentadoria tal como calculada no ato



da jubilação. E, retornando ao trabalho, volta a estar filiado e a contribuir, sem que se possa cogitar de limitação sob o ângulo de benefícios. Por isso, não se coaduna com o disposto no artigo 201 da Constituição Federal a limitação do parágrafo 2º do artigo 18 da Lei nº 8.213/91 que, em última análise, implica nefasto desequilíbrio na equação ditada pelo Diploma Maior.

Após o voto do Ministro Relator, na Sessão de Julgamento de 16 de setembro de 2010, o Ministro Dias Toffoli pediu vistas. O julgamento ainda não foi retomado.

Porém, houve reconhecimento de repercussão em geral em outro recurso extraordinário, nos seguintes termos:

Ementa: Constitucional. Previdenciário. Parágrafo 2º do art. 18 da Lei nº 8.213/91. Desaposentação. Renúncia a benefício de aposentadoria. Utilização do tempo de serviço/contribuição que fundamentou a prestação previdenciária originária. Obtenção de benefício mais vantajoso. Matéria em discussão no RE 381.367, da relatoria do ministro Marco Aurélio. Presença da repercussão geral da questão constitucional discutida. Possui repercussão geral a questão constitucional alusiva à possibilidade de renúncia a benefício de aposentadoria, com a utilização do tempo de serviço/contribuição que fundamentou a prestação previdenciária originária para a obtenção de benefício mais vantajoso. (RE 661256 RG, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, julgado em 17/11/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012)

Assim, aguarda-se o posicionamento final do Supremo Tribunal Federal, para orientar as decisões futuras sobre a matéria.

A insegurança jurídica e a necessidade de critérios claros para a utilização das contribuições posteriores à aposentadoria levaram diversos parlamentares a propor alterações legislativas, assunto que abordaremos no último item deste trabalho.

### PERSPECTIVAS LEGISLATIVAS

Tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei que tratam da desaposentação. Passaremos a relacionar, sucintamente, cada um dos que ainda estão em tramitação, deixando de abordar os já arquivados.

#### a) Projeto de Lei nº 7.154/2002

Esse PL, de iniciativa do deputado federal Inaldo Leitão (PR-PB), prevê



a possibilidade de desaposeitação, acrescentando o parágrafo único no art. 54 da Lei nº 8.213/1991:

as aposentadorias por tempo de contribuição e especial concedidas pela Previdência Social, na forma da lei, poderão, a qualquer tempo ser renunciadas pelo beneficiário, ficando assegurada a contagem do tempo de contribuição que serviu de base para a concessão do benefício.

Mas no que se refere especificamente ao regime próprio, exige indenização para que seja computado. O projeto foi aprovado na Câmara e no Senado, mas foi vetado pelo presidente.

#### **b) Projeto de Lei Complementar nº 396/2008**

Esse projeto, de autoria do deputado federal Cleber Verde (PRB-MA), prevê a seguinte redação.

No caso de renúncia a essas aposentadorias, ficam garantidas, ao segurado, a contagem do tempo de contribuição utilizado na aposentadoria renunciada para obtenção de outro benefício previdenciário em qualquer regime, bem como a não devolução dos valores recebidos.

O projeto foi retirado de pauta pelo Requerimento nº 6446/2010.

#### **c) Projeto de Lei nº 5668/2009**

O deputado Celso Maldaner (PMDB-SC), propõe a alteração do art. 18 da Lei nº 8.213/1991, que ficaria com a seguinte redação:

Art. 18. § 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social—RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a outro benefício da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, sendo-lhe, porém, garantido o direito à percepção do salário-família, à reabilitação profissional, quando empregado, bem como ao recálculo de sua aposentadoria tomando-se por base os seus salários de contribuição correspondentes a esse período de atividade.

Esse projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

#### **d) Projeto de Lei nº 6552/2009**

Esse PL, de autoria do deputado Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), também altera o art. 18 da Lei nº 8.213/1991, para ampliar os benefícios previdenciários devidos ao aposentado que retornar ao trabalho, nos seguintes termos:



Art. 18. § 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social–RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, fará jus aos seguintes benefícios da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade: auxílio-doença, salário-família, auxílio-acidente, serviço social e reabilitação profissional, quando empregado.

Esse projeto foi apensado ao PL nº 5668/2009, antes referido.

#### **e) Projeto de Lei nº 6.951/2010**

Esse projeto do deputado Cleber Verde (PRB-MA) também foi apensado ao PL nº 5.668/2009, e prevê o recálculo do benefício.

Art. 18. § 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, fará jus ao salário família, ao auxílio-doença, ao auxílio-acidente, ao serviço social e à reabilitação profissional, quando empregado, bem como terá direito ao recálculo de seu benefício com base no tempo e no valor das contribuições realizadas em função do exercício dessa atividade.

Esse PL foi apensado ao PL 6552/2009.

#### **f) Projeto de Lei nº 7.369/2010**

De autoria do deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), esse PL altera a Lei nº 8.213/1991, para permitir o recálculo da renda mensal da aposentadoria do segurado que permanece ou retorna à atividade. Propõe a seguinte redação da Lei:

Art. 18. § 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma desse Regime em decorrência do exercício dessa atividade, exceto o salário-família e a reabilitação profissional, quando empregado, observado o disposto no § 2º-A deste artigo.

#§ 2º-A. Fica assegurado ao aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social que permanecer em atividade sujeita a este Regime ou a ele retornar o direito ao recálculo do valor mensal de sua aposentadoria tomando-se por base todo o seu período contributivo e o valor de seus salários de contribuição, garantido o seu direito de opção pela renda mensal que lhe for mais vantajosa.

Esse projeto também foi apensado ao PL nº 5.668/2009.

#### **g) Projeto de Lei do Senado nº 72/2011**

Esse PL, de autoria do senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), altera o §



2º do art. 18 da Lei nº 8.213/1991, nos seguintes termos:

Art. 1º O § 2º do art. 18 da Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar, com a seguinte redação:

#Art. 18. ....

#§ 2º O aposentado pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) que permanecer em atividade sujeita e esse regime, ou a ele retornar, fará jus aos seguintes benefícios da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade: auxílio-doença, salário-família, auxílio-acidente, serviço social de reabilitação profissional, quando empregado.

Esse projeto já está tramitando na Câmara dos Deputados sob o nº 2.567/2011.

#### **h) Projeto de Lei do Senado nº 91/2010**

Esse Projeto de Lei, de iniciativa do senador Paulo Paim (PT-RS) acrescenta os §§ 9º e 10 ao art. 57, da Lei nº 8.213/1991.

Art. 57 .....

§ 9º- As aposentadorias por tempo de contribuição, especial e por idade, concedidas pela Previdência Social, poderão, a qualquer tempo, ser renunciadas pelo Beneficiário, ficando assegurada a contagem do tempo de contribuição que serviu de base para a concessão do benefício.

§ 10º- Após renunciada a aposentadoria o segurado poderá solicitar nova aposentadoria considerando os tempos de contribuição anterior e posterior à renúncia, sem prejuízo no valor de seu benefício.

Em abril de 2013 foi aprovado substitutivo de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS). O substitutivo inseriu um novo artigo – 18-A – no qual passou a constar o direito à desaposentação. Porém, na redação aprovada, acabou para restringir a utilização do tempo posterior à renúncia (e não posterior à aposentadoria) descaracterizando o projeto original. Esse erro foi corrigido por outra emenda do senador Paim.

Como vimos, há vários projetos que tratam da inclusão expressa na legislação do direito à desaposentação, quer seja promovendo um recálculo ou a nova aposentadoria a partir de um requerimento do segurado.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A desaposentação é uma esperança para os segurados que tiveram perdas significativas por ocasião da concessão do benefício. É uma forma de compensar a contribuição efetuada após a aposentadoria, sobre a remuneração,



com o aproveitamento das contribuições para o novo benefício em substituição ao anterior.

A Jurisprudência majoritária vêm reconhecendo esse direito, embora ainda não seja pacífico, uma vez que ainda há necessidade de manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema.

Por outro lado, há vários projetos em tramitação no Congresso Nacional que buscam dar uma solução legislativa sobre a desaposentação.

Na nossa avaliação, a desaposentação é uma questão de justiça, porque decorre das contribuições dos segurados para a previdência social, devendo, por isso, serem utilizadas para a concessão do novo benefício. Esperamos que o poder Judiciário e o Legislativo reconheçam isso.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALERA, Wagner. *Noções preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.
- CASTRO, Carlos Alberto P. e; Lazzari, João Batista: *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito, 2000.
- CORREIA, Marcus O. G.; CORREIA, Érica Paula B.. *Curso de Direito da Seguridade Social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- IBRAHIM, Fábio Z. *Desaposentação: o caminho para uma melhor aposentadoria*. Niterói, RJ: Impetus, 2005.
- LADENTHIN, Adriane B C.; MASOTTI, Viviane. *Desaposentação: teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2010.
- MARTINEZ, Wladimir N. *A seguridade social na constituição federal*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1992.
- NUNES, Rizzato. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. *Desaposentação: Novas Perspectivas Teóricas e Práticas*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, Forense: 2013.
- SILVA, Jose Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.



PARTE QUATRO

MARIA MAENO

## SAÚDE DO TRABALHADOR COMO EIXO CENTRAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

### PROBLEMATIZAÇÃO

Embora a saúde seja um direito constitucional e as políticas sociais e econômicas devessem visar à redução do risco de acidentes e doenças<sup>1</sup>, esses eventos se repetem reiteradamente ao longo de anos, fruto da sobreposição dos interesses econômicos aos direitos sociais. A ocorrência de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho é decorrente da sujeição social ao risco e do desequilíbrio de poder entre as classes sociais. Para a imensa maioria, o aspecto do trabalho como fonte de renda predomina sobre a busca do trabalho como fonte de satisfação e realização.

A visibilidade dos acidentes e adoecimentos é pequena porque na sociedade há um predomínio do conceito de que é natural que acidentes e doenças aconteçam durante as atividades de trabalho. São vistos como eventualidades ao acaso, muitas vezes inevitáveis; quando considerados passíveis de ações de prevenção, estas são centradas no cuidado, atenção e comportamento individuais. É como se, para um elevado número de acidentes em uma rodovia de alta circulação e velocidade, cheia de curvas e asfalto em péssimas condições, a solução apresentada fosse o conselho para que os motoristas tomassem cuidado e usassem carros mais resistentes.

1. BRASIL. Constituição Federal de 1988.



O sistema de proteção do trabalhador no ambiente de trabalho tradicionalmente teve seu eixo na regulação pelo capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>2</sup> e pelas normas regulamentadoras.<sup>3</sup>

Essas normas regulamentadoras (36 no total, além dos anexos), refletindo uma visão da medicina do trabalho e da higiene ocupacional, versam sobre condições de trabalho com o uso de máquinas, exposição a fatores físicos, químicos e biológicos. A abordagem predominante é a de se estabelecer um sistema de gestão nas empresas, baseado em avaliações técnicas e definição de procedimentos, sem se considerar a dinâmica e a organização do trabalho, a diversidade e os limites das capacidades humanas e os determinantes sociais, econômicos e políticos das condições de trabalho. Além desse enfoque limitado e insuficiente, há incorreções e opções técnicas baseadas em parâmetros conservadores, distantes do conhecimento científico existente. Ressalta-se também a prevenção por meio do “comportamento seguro” ao enfatizar a necessidade de conscientização dos trabalhadores sobre os perigos e riscos, como se a prevenção estivesse nas mãos dos que não têm o controle dos meios de produção. E finalmente, estabelece a participação controlada dos trabalhadores em comissões internas de prevenção de acidentes do trabalho (Cipa).

Para exemplificar essa abordagem, características de algumas das normas regulamentadoras (NR) e suas consequências serão descritas e detalhadas a seguir.

Determina-se na NR 6 (sobre equipamentos de proteção individual, EPI), que a “empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, EPI adequado ao risco, em perfeito estado de conservação e funcionamento”, em circunstâncias nas quais “as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes do trabalho ou de doenças profissionais e do trabalho; enquanto as medidas de proteção coletiva estiverem sendo implantadas e para atender a situações de emergência”. Se lidas assim, para muitos esta norma pode parecer adequada. Porém, se houver uma análise das situações concretas de trabalho é possível perceber o quanto se contribui para a perpetuação das condições laborais inadequadas e para a individualização da responsabilidade pela ocorrência de acidentes e doenças.

Imagine-se um trabalhador metalúrgico que trabalhe em ambientes de altos níveis de ruído, exposição a solventes, em espaços exíguos entre máquinas com zonas de operação descobertas, sendo que sua atividade o submeta à

2. BRASIL. Lei nº 6.514 de 22/12/1977. DOU de 23/12/1977. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1977/6514.htm>>.

3. Normas regulamentadoras em segurança e saúde no trabalho. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/normas-regulamentadoras-1.htm>> consulta em 12/06/2013.



possibilidade de ferimento dos olhos por fagulhas de metal. Será preconizado a esse trabalhador o uso de capacete, protetor auricular, óculos, botas, luvas e máscara durante o período em que estiver realizando a atividade, o que acarreta um desconforto adicional. Cai por terra a primazia das mudanças das condições de trabalho e “veste-se” o trabalhador como se ele fosse partir para uma viagem interplanetária. A indicação de EPI é definida, independentemente da efetividade da proteção prevista, do desconforto e não raramente das dificuldades adicionais para a execução do trabalho que ele traz. Exemplos dessas situações são o uso de protetores auditivos que privam o trabalhador de um dos sentidos do ser humano que é a audição, de óculos que embaçam prejudicando a visão, de capacetes e botas que dificultam a mobilidade, esquentam e pesam sobre a cabeça e os pés, de máscaras que causam lesão sobre a pele do rosto, sensação de confinamento e incômodo, e de luvas que atrapalham o manuseio de peças e até aumentam a possibilidade de acidentes.

A despeito disso, a suposta garantia de qualidade de cada EPI é conferida por meio de um certificado de aprovação, concedido com base em ensaios realizados por determinadas instituições públicas ou privadas, contra riscos específicos, sem se considerar a exposição a múltiplos agentes ambientais e as reais condições de cada atividade de trabalho. Quem determina a adequação dos EPI para cada caso são órgãos subordinados às empresas, os Serviços Especializados de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT), definidos pela NR 4, constituídos por médicos, técnicos e engenheiros de segurança e enfermeiros, que frequentemente se baseiam no menor preço para a escolha dos dispositivos. Portanto, por vezes, o uso dos EPI confere falsa proteção ao trabalhador, mas é amparada normativamente. Aquele que se recusa ou não suporta esse aparato de proteção é considerado insubordinado e suscetível a punições.

Adicionalmente, desde 1998, a previdência social utiliza o fornecimento de EPI pelo empregador como um dos elementos para descaracterizar a existência da insalubridade de determinados ambientes de trabalho para fins de concessão de adicional pecuniário e da aposentadoria especial, condição que significaria na prática a redução da vida de trabalho em determinada atividade ocupacional. Também no processo de estabelecimento de relação causa-efeito entre o trabalho e o problema de saúde, apresentado pelo trabalhador (lesão ou doença), para fins de definição de espécie de benefício por incapacidade<sup>4</sup> a

4. Os benefícios por incapacidade temporária concedidos pela previdência social, mais especificamente pelo seu Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), podem ser de espécie acidentária (código B91, para casos de acidentes e doenças relacionados ao trabalho) e de espécie não acidentária (código B31, para casos de acidentes e doenças não relacionados ao trabalho). O B91 confere estabilidade de um ano após o retorno ao trabalho e a manutenção do recolhimento do fundo de garantia durante o afastamento.





ser concedido pela previdência social, o fornecimento do EPI é utilizado como um elemento que enfraquece a possibilidade da existência donexo causal, principalmente nos casos de doenças. E finalmente, nos processos judiciais, o fornecimento de EPI pelas empresas constitui-se em aspecto favorável a elas. Portanto, a NR 6 aparentemente favorável à proteção da vida e da saúde dos trabalhadores, de fato, não só oferece uma falsa proteção, como contribui para a descaracterização das condições de trabalho como determinantes da ocorrência de adoecimentos e da insalubridade para fins de concessão de adicional e de aposentadoria especial.

As normas privilegiam documentos produzidos ou encomendados pelas empresas. Exemplos são a NR 7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e a NR 9 – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA). A NR 7 determina os procedimentos para acompanhar o controle das repercussões das condições de trabalho sobre a saúde, sobretudo nos aspectos físicos. Também aparentemente protetor da saúde do trabalhador, na vida real, é o dispositivo de controle e apropriação do corpo do trabalhador, analisando-lhe as condições de saúde, o sangue e outros fluidos, constituindo-se com frequência em indicadores do mapa de demissões. É a possibilidade do uso do médico e de suas competências legais para que as empresas mapeiem os trabalhadores que não mais lhes interessem. A norma considerada complementar à NR 7 é a NR 9 (PPRA). A NR 9 estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implementação de um programa de prevenção de riscos ambientais, considerando-se agentes físicos, químicos e biológicos em concentração, intensidade e tempo de exposição que possam gerar danos à saúde do trabalhador. Sem dúvida, um programa dessa natureza que abrangesse, além dos itens mencionados, a organização do trabalho, seria de fundamental importância por parte de qualquer empresa. No entanto, a elaboração do PPRA é cartorial, constituindo-se na esmagadora maioria das vezes em um rol de medições de iluminação, ruído e temperatura, feitas com metodologia inadequada, cujos resultados geralmente não ultrapassam os limites permitidos por outra norma regulamentadora (NR 15). Quando ultrapassam, mais uma vez o registro declarado de fornecimento do uso de EPI é utilizado para descaracterizar condições de trabalho insalubres e inadequadas. Quando as empresas utilizam determinadas substâncias químicas o problema é maior ainda, sendo quase certas as falhas metodológicas de coleta e análise. Apesar dessas ressalvas, esses documentos são utilizados pela previdência social para descaracterizar os agravos ocupacionais e a aposentadoria especial.

Apenas uma norma (NR 17) tem uma abordagem mais ampla, determinando a consideração de aspectos do modo de produção e da organização do





trabalho, dada pela redação de 1990<sup>5</sup>, impulsionada pelo movimento social e particularmente sindical em torno do reconhecimento social das Lesões por Esforços Repetitivos ou Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (LER/Dort), cuja ocorrência se colocou forte e explicitamente vinculada à organização do trabalho, como expressam a Instrução Normativa nº 98/2003 do INSS<sup>6</sup> e o protocolo do Ministério da Saúde<sup>7</sup>.

A Constituição Federal (CF) determinou que, concorrentemente à pasta do Trabalho, o Sistema Único de Saúde (SUS) também tem atribuições de executar ações de saúde do trabalhador, incluindo a vigilância e fiscalização nos ambientes de trabalho.

Porém, muitos anos depois, até hoje, 25 anos depois da promulgação da Constituição Federal, auditores fiscais do trabalho, protegidos pela omissão do Ministério do Trabalho (MTE), ainda “disputam,” com aqueles que deveriam ser parceiros do SUS, o espaço das fiscalizações das empresas. As empresas continuam contestando muitas vezes juridicamente as competências do SUS. Por outro lado, as ações do setor saúde na relação trabalho e saúde tiveram início antes do advento do SUS em 1988, decorrentes da compreensão de que a saúde do trabalhador era parte da Saúde Pública e existiram com vigor local ou regional, graças à militância de profissionais e sindicatos e apoio ou consentimento de prefeitos e secretários municipais e estaduais. Mas, de fato, até hoje, continua tendo abordagem marginal dentro do SUS, a despeito de formalmente ter reconhecimento orçamentário e estrutural desde o segundo semestre de 2002, com a criação da Rede de Atenção Integral em Saúde do Trabalhador (Renast)<sup>8</sup> e com a publicação de outros dispositivos legais, que consideram fortemente a determinação social da ocorrência dos acidentes e doenças.

No movimento sindical, por sua vez, a saúde do trabalhador é abordada marginal e setorialmente e suas pautas de reivindicações privilegiam avanços na assistência e garantias aos acidentados e adoecidos, além dos ganhos eco-

5. MTE. Portaria MTPS nº 3.751 de 23/11/1990.

6. INSS. IN 98/2003, de 05/12/2003. Aprova norma técnica sobre Lesões por Esforços Repetitivos (LER) ou Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (Dort). DOU de 10/12/2003. Disponível em <[http://www.prt21.mpt.gov.br/fepmat/inst\\_normativa.htm](http://www.prt21.mpt.gov.br/fepmat/inst_normativa.htm)>.

7. MS. Dor relacionada ao trabalho. Lesões por Esforços Repetitivos (LER)/ Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (Dort). Protocolos de complexidade diferenciada. Série A. Normas Técnicas. 2002. Disponível em <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/dor\\_relacionada\\_trabalho\\_ler\\_dort.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/dor_relacionada_trabalho_ler_dort.pdf)>.

8. MS. Portaria GM/MS nº 1.679/2002, de 19 de setembro de 2002. Dispõe sobre a estruturação da rede nacional de atenção integral à saúde do trabalhador no SUS e dá outras providências. Disponível em <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/POR-TARIAS/Port2002/Gm/GM-1679.htm>> .





nômicos. Um dos itens presentes em todas as campanhas é o aumento da Participação nos Lucros e Resultados (PLR) e nas remunerações variáveis individuais, dependentes de políticas das empresas, baseadas no enxugamento de pessoal, intensificação do trabalho, estabelecimento de metas crescentes e avaliações constantes, cuja face prejudicial para a saúde se expressa pelo desrespeito aos limites humanos, aos aspectos fisiológicos, à diversidade física e psíquica, pela pressão contínua para o alcance de metas e pelo aumento do ritmo de trabalho. Portanto, a PLR e as remunerações variáveis por definição pressupõem condições que aprofundam a precarização do trabalho e conseqüentemente aumentam as possibilidades de acidentes e doenças, desfavorecendo, por outro lado, as possibilidades de solidariedade entre os trabalhadores que se veem mais como competidores entre si do que como colegas de trabalho.

### PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

Com a Constituição Federal<sup>9</sup>, a saúde tornou-se direito constitucional e as ações de saúde do trabalhador passaram a fazer parte das atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS). Conceitualmente houve a incorporação de que a saúde é determinada socialmente e, portanto, as condições e a organização do trabalho são determinantes na ocorrência de acidentes e doenças.

Apesar desse avanço constitucional, predomina a corrente de que os acidentes e doenças são frutos de atos inseguros, decorrentes da falta de atenção dos trabalhadores nos casos de acidentes e da falta de cuidados pessoais no caso de doenças. Essa corrente é assumida por empregadores e seus consultores e tem também grande influência sobre parte dos trabalhadores, incluindo seus representantes. Para eles, a perda de uma mão em uma prensa é decorrente da falta de atenção, de treinamento ou de experiência do trabalhador, relegando a um segundo plano, ou sequer mencionando, que a máquina não possuía um dispositivo de proteção ao trabalhador ou que se possuía, por algum motivo não funcionou (falta de manutenção, por exemplo) ou não estava acionado (para aumentar a velocidade e a produtividade). As atividades de prevenção propostas pelas empresas e seus consultores têm como eixo a informação sobre os perigos e riscos e a importância de se concentrar e manter a atenção no trabalho, separando os problemas pessoais de sua atividade laboral.

Uma vertente dessa corrente é a da crença de que há limites seguros para a exposição a substâncias químicas e a agentes físicos como ruído, radiação e vibração. A história tem mostrado, no entanto, que limites considerados se-

9. BRASIL. Constituição Federal do Brasil.



guros em determinada época não o são mais num outro momento. Exemplos: benzeno, chumbo, amianto. Aqueles que apresentam adoecimento quando submetidos a exposições consideradas seguras são considerados suscetíveis. As atividades de prevenção propostas giram em torno de informação, treinamento, cuidado individual e uso de EPI.

Nos casos de doenças tipicamente profissionais como intoxicação por chumbo, o não uso ou uso incorreto da máscara é apontado como causas da intoxicação, desconsiderando-se a prioridade dos dispositivos de proteção coletiva e a premissa de que os EPI devem ser usados temporariamente e por curto período de tempo durante a jornada de trabalho.

Nos casos de doenças, cuja ocorrência é propiciada por múltiplas causas, entre as quais aspectos do trabalho, tais como as LER/Dort, atribui-se sempre o adoecimento às características individuais, à falta de cuidados pessoais ou ao “estilo de vida”. Exemplos dessas categorias são a obesidade, a falta de hábito de fazer ginástica, o sedentarismo, a propensão à ansiedade ou depressão, as atividades extralaborais e o acúmulo de tarefas domésticas no caso das mulheres. Embora muitas dessas características sejam reais, não justificam o adoecimento epidêmico por LER/Dort nos mais diferentes ramos econômicos. Trata-se de uma maneira de se descaracterizar o trabalho como elemento determinante no adoecimento. As alternativas propostas para a prevenção são sempre voltadas à informação sobre “comportamentos de risco” e estímulos à busca de uma vida saudável, com mudanças de hábitos alimentares, ginástica laboral, postura física supostamente correta, alongamentos sem que qualquer mudança na organização do trabalho seja sequer aventada. Nos casos de transtornos psíquicos desencadeados ou agravados por pressão por produtividade e alcance de metas, humilhações, tenta-se sempre destacar situações da vida pessoal (casamento desfeito, viuvez e outros problemas familiares, endividamento) e a situação social (violência urbana, principalmente) como determinantes do adoecimento. As alternativas propostas para a prevenção são sempre voltadas ao estímulo de uma vida saudável, ao aumento da resiliência e da autoestima, à instalação de salas de descompressão. Persiste a ideia errônea de que as pessoas são movidas pelo estresse e de que uma certa dose de pressão é positiva para a saúde. Fatores hereditários são sempre lembrados como outro grupo de determinantes dos adoecimentos.

Não por acaso, as semanas internas de prevenção de acidentes (Sipat), anuais e determinadas pela NR 5, costumam ter palestrantes sobre a importância de se combater o sedentarismo, o alcoolismo, a aids, o tabagismo. Há uma profusão de técnicas de comunicação para conscientizar, motivar e aumentar a autoestima, com uso de recursos teatrais, circenses, militares (como



contratação de ex-militares do Bope), dinâmicas de grupo, filmes e uma profusão de aulas, demonstrações de maquiagem, dietas e ginásticas nos intervalos. Evidentemente não se discute qualquer aspecto das condições de trabalho, em particular da organização do trabalho ou mesmo a relação entre o alcoolismo, a obesidade ou o tabagismo com aspectos do trabalho. O enfoque é sobre os indivíduos e sua vontade de ter uma vida saudável.

Esses conceitos têm sustentação na chamada medicina do trabalho e saúde ocupacional.

Minoritariamente, a corrente que se contrapõe é a da chamada saúde do trabalhador, que considera os acidentes e doenças relacionados ao trabalho decorrentes do desequilíbrio de poder entre os empregadores e trabalhadores, e a existência de uma organização do trabalho cujas características incluem diminuição do contingente de trabalhadores, otimização dos recursos, terceirização do máximo de partes dos processos produtivos, sistemas de remuneração e avaliação de desempenho com parcela variável dependente de lucros e produtividade, sistemas de gestão que estimulam a competitividade e consequentemente o individualismo para o alcance de metas definidas unilateralmente pelos empregadores. A leitura que se faz é a de que essa situação tem levado à fragmentação do tecido social dos trabalhadores, ao individualismo e à diminuição da solidariedade, à busca individual do aumento do desempenho e à desvalorização da organização de classe. Essa corrente tem sua melhor expressão institucional nos textos legais do SUS<sup>10</sup>, e aposta no fortalecimento da intervenção intersetorial do Estado para a valorização da saúde em detrimento dos interesses econômicos, na participação social e na conquista da real liberdade de expressão e organização nos locais de trabalho.

### DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Frutos da influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na regulação trabalho e saúde, tradicionalmente são praticados o tripartismo e a busca do consenso, que via de regra, têm desfavorecido os trabalhadores. As normas regulamentadoras são aprovadas pela comissão tripartite coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego com raras disputas em questões fundamentais, fato decorrente em geral de uma participação sindical carente de estratégia. Da parte dos setores do governo que tradicionalmente participam (Saúde, Trabalho e Previdência Social) não há qualquer articulação e estratégia

10. Portaria 1.823, de 23/08/2012. Disponível em <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2012/prt1823\\_23\\_08\\_2012.html](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html)>. Portaria 3.252, de 22/12/2009. Disponível em [http://portal.sau.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria3252\\_da\\_vigilancia\\_em\\_sau\\_0501\\_atual.pdf](http://portal.sau.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria3252_da_vigilancia_em_sau_0501_atual.pdf)





tampouco. Não raramente arrastam-se meses e anos para se definir uma norma, em busca do consenso.

Esse tripartismo que vigorava no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a partir de 2006-2007 foi adotado para a definição da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), publicada em decreto<sup>11</sup> e do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (Plansat), que estabelece ações a serem desenvolvidas, com as instituições responsáveis. Embora contenha ações positivas – como por exemplo, a harmonização da legislação trabalhista, sanitária e previdenciária e a integração dos sistemas de informação – não aponta perspectivas para discussões sobre a liberdade de organização por local de trabalho ou sobre o processo de estabelecimento de metas das empresas, que têm sido uma fonte de adoecimento. Isso se reflete em negociações entre trabalhadores e empresas. Há alguns anos, a campanha nacional dos bancários tem tentado incluir a discussão sobre metas em sua pauta de negociação. A Federação Nacional dos Bancos (Fenaban) tem mantido posição de que as metas referem-se à gestão das empresas e que, portanto, são assunto exclusivo delas. Na campanha nacional de 2013, os bancários conseguiram incluir uma cláusula que denuncia a invasão cotidiana exercida pelas chefias aos seus subordinados. Tornou-se proibido que os gestores enviem torpedos aos celulares particulares dos bancários cobrando cumprimento de resultados<sup>12</sup>. O PNSST e o Plansat não acrescentaram nada em relação ao existente na legislação e não contêm nada expressivo que não fosse possível se estabelecer em um processo de articulação entre os setores do governo em um plano governamental. Também indiretamente estabelecem os limites das discussões entre empresas e trabalhadores em suas negociações coletivas.

No movimento sindical, a despeito da avaliação crítica de alguns de seus representantes sindicais sobre a dinâmica estabelecida no tripartismo, há dificuldades para se romper essa relação pastosa e para se estabelecer alternativas e disputas estratégicas.

Para os setores empresariais, a linha tradicional do Ministério do Trabalho e Emprego, do tripé “reforço da importância da gestão, abordagem individual e participação controlada” é conveniente. Dissemina-se a ideia de que todos os setores sociais desejam de fato a prevenção de acidentes e doenças com o esmaecimento dos conflitos e o consenso em torno de medidas inócuas.

11. Decreto nº 7.602 de 7 de novembro de 2011. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

12. Sítio eletrônico da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro <<http://www.contrafcut.org.br/noticias.asp?CodNoticia=36165>> consulta em 13 out. 2013.



As parcas conquistas obtidas pelos trabalhadores são posteriormente dribladas aos olhos de um Estado anêmico no tocante ao seu papel de proteção social, sobrecarregando órgãos de defesa de interesses difusos da coletividade e de direitos individuais como o Ministério Público e o judiciário.

Um extremo dessa concepção foi o “Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na cana-de-açúcar”<sup>13</sup>, cuja elaboração foi coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República atuando no lugar do Ministério do Trabalho e Emprego, que tradicionalmente coordena os acordos tripartites sobre as NR. Chamados de parceiros do Compromisso, assinaram o Fórum Nacional Sucroenergético, a União da Indústria de Cana-de-açúcar (Única), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde. O Compromisso mereceu um lançamento com uma solenidade que teve a participação de vários ministros de Estado e do então presidente Lula, cujo discurso explicita os interesses econômicos do setor no mercado externo, a extemporaneidade do pensamento de existência de conflitos entre usineiros e trabalhadores e a impertinência do destaque das condições precárias, particularmente do trabalho escravo no exterior. O Compromisso tem como uma das questões centrais a concessão do selo da “empresa compromissada”, concessão essa feita pela Comissão Nacional de Diálogo e Avaliação do Compromisso Nacional, de composição tripartite, cujas decisões “são sempre tomadas por consenso, prática que se estabeleceu ao longo do processo de diálogo e negociação do Compromisso nacional na Mesa de Diálogo”, conforme texto do sítio eletrônico da Secretaria da Presidência da República<sup>14</sup>. Uma característica inédita na área é que a auditoria do cumprimento do Compromisso por parte das empresas pode ser feita por empresas privadas selecionadas mediante um edital. Trata-se da possibilidade de terceirização da auditoria das questões trabalhistas e das condições de trabalho, justamente as atribuições da auditoria

13. Lançamento do “Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-açúcar”, em 25/06/2009, realizada no Palácio do Buriti (Brasília – DF). Solenidade acessível em <<http://www.youtube.com/watch?v=cYQI7t93YtA>> consulta em 20 de ago. 2013.

14. <<http://www.secretariageral.gov.br/compromissocana/publicacoes-e-documentos/comissao-nacional>> consulta em 12 de agosto de 2013.





do MTE, contrariando a convenção da OIT 81, ratificada pelo Brasil<sup>15</sup>, que determina essa responsabilidade a “funcionários públicos,” menos sujeitos a interferências externas indevidas. Em 14 de junho de 2012, 169 empresas foram agraciadas com o selo de “empresa compromissada”, concedido pela mencionada Comissão. Segundo o sítio eletrônico da Secretaria da Presidência da República, até 30 de abril de 2013, 255 empresas haviam aderido ao Compromisso Nacional e 185 delas cumpriam suas cláusulas. Esse Compromisso foi renovado em 24 de junho de 2011 e em 14 de junho de 2012<sup>16</sup>, e findou em 30 de abril de 2013 sem qualquer explicação pública de ampla divulgação. Ressalte-se que no sítio eletrônico da Secretaria Geral da Presidência da República não há qualquer menção ao fim do Compromisso. Entende-se que ele continua em vigor, pois há inúmeras notícias e marcos do processo da construção e celebração do acordo.

Reflexo da resistência à sobreposição dos interesses econômicos no mercado externo em detrimento da fiscalização e atuação para a melhoria das reais condições de trabalho, em outubro de 2012, o Ministério Público do Trabalho do interior do estado de São Paulo (15<sup>a</sup> Região) pediu na Justiça a “suspensão da divulgação e do uso do selo de responsabilidade Empresa Compromissada pelas usinas de cana-de-açúcar São José da Estiva, Santa Fé, Irmãos Malosso, Ipiranga, Santa Cruz, Raízen Araraquara e duas unidades da Raízen Energia, no interior de São Paulo, além da cassação definitiva das certificações”<sup>17</sup>. Segundo o sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, esse pedido foi baseado na “falta de fornecimento de EPI aos trabalhadores, de avaliação da atuação das empresas sem consulta ao MTE, ao Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Justiça do Trabalho, a desconsideração às normas do Inmetro e a ausência de mecanismos de denúncia”. Em alguns casos havia terceirização dos trabalhadores e até trabalho análogo ao escravo.

Finalmente, fazem parte do Compromisso Nacional, cláusulas que refletem o viés histórico de se atribuir o adoecimento à “falta de consciência” do trabalhador, quando se coloca a necessidade de conscientizar o trabalhador

15. Convenção da OIT n. 81, aprovada em Decreto Legislativo n. 24, em 19/05/56, ratificada em 25/04/57 e promulgada em Decreto n. 68.796, de 23/06/71. Acessível em <<http://www.oitbrasil.org.br/node/457> . consulta em 20 de agosto de 2013>.

16. <<http://www.secretariageral.gov.br/compromissocana/publicacoes-e-documentos/2-termo-aditivo>> consulta em 12 de agosto de 2013.

17. <[http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal\\_do\\_mpt/comunicacao/noticias/conteudo\\_noticia!/ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSz-Py8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN\\_E3cjA88QU1N3L7OgMC93I\\_2CbEdFAAovLRY!/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mpt/portal+do+mpt/comunicacao/noticias/mpt+pede+cassacao+de+selo+de+empresa+responsavel+dado+a+usinas](http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/comunicacao/noticias/conteudo_noticia!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSz-Py8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMC93I_2CbEdFAAovLRY!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mpt/portal+do+mpt/comunicacao/noticias/mpt+pede+cassacao+de+selo+de+empresa+responsavel+dado+a+usinas) > consulta em 12 de agosto de 2013.





para que use o EPI e para que se reidrate<sup>18</sup>. A cláusula sobre a importância da ginástica laboral também reflete o conceito disseminado de que o combate ao sedentarismo é um eixo central na prevenção de doenças, sem contextualizar de que trabalho se trata, de suas condições e organização nos canaviais, que geraram denúncias de mortes por exaustão.

Quanto à estruturação institucional do poder público para desenvolver ações que avancem na disputa entre os interesses econômicos e a saúde do trabalhador, o quadro é preocupante.

No âmbito do trabalho, passou-se de ações de fiscalização para ações de auditoria. Dos atuais auditores do trabalho não é exigida qualquer formação correlata a questões de saúde do trabalhador e sua atuação consiste na auditoria de documentos exigidos pelas normas regulamentadoras, que como se viu no item II deste texto, são produzidos e pagos pelas empresas. São documentos autodeclaratórios, sendo difícil se imaginar que as empresas se autodeclarem irregulares quanto à adequação de condições de trabalho, o que significaria provas contra elas na relação com a previdência social no tocante ao valor da alíquota recolhida pelo Seguro Acidente do Trabalho e nos processos judiciais da Justiça Federal, da Justiça Estadual e da Justiça do Trabalho.

No âmbito da previdência social, uma medida tomada em 2007 foi decisiva para a diminuição da subnotificação de agravos ocupacionais, em especial doenças. Baseada no seu banco de dados, a previdência social passou a considerar ocupacionais todos os agravos que tivessem frequência estatisticamente significativa em cada ramo econômico, instituindo o nexos causal presumido, chamado Nexos Técnico Epidemiológico (NTEP)<sup>19</sup>, deixando o ônus da descaracterização para as empresas, por meio de lei e decreto. No entanto, a lei, ao colocar a possibilidade de a empresa apresentar contestação com efeito suspensivo, abriu caminho para a operacionalização determinada por uma instrução normativa<sup>20</sup>, que incluiu a utilização de documentos elaborados pelas empresas para a descaracterização do nexos causal entre o trabalho e os agravos. Isto é, um segurado que tem uma doença altamente

18. Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-açúcar <<http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/publicacaocanadeacucar.pdf>> consulta em 20 de agosto de 2013.

19. BRASIL. Lei nº 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. BRASIL. Decreto nº 3.048/99, de 06 de maio de 1999. Aprova o regulamento da previdência social e dá outras providências.

20. MPS. INSS. Instrução Normativa n. 31 de 10/09/2008. Dispõe sobre procedimentos e rotinas referentes ao Nexos Técnico Previdenciário, e dá outras providências. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/INSS-PRES/2008/31.htm>>.



frequente entre trabalhadores do seu ramo econômico deve receber do INSS, se incapacitado para o trabalho, benefício acidentário por princípio. No entanto, se a empresa onde trabalha apresentar um PPRA e um Perfil Profissionalográfico Previdenciário (PPP), citando as atividades ocupacionais realizadas, que não justifique a existência do agravo, onexo causal será descaracterizado. É novamente o uso de documentos produzidos e pagos pela empresa para negar um direito do trabalhador. Outras mudanças infralegais têm restringido direitos aos segurados vítimas de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais. Quanto à exposição a condições desfavoráveis, desde 1998 os segurados não têm mais direito à aposentadoria especial, negado quando da apresentação de laudos de medições de fatores de risco abaixo dos limites permitidos e comprovação da existência de EPI, apresentação essa feita pela empresa. Os segurados também têm encontrado barreiras administrativas e periciais intransponíveis frequentemente para obter a concessão de benefícios devidos e o reconhecimento do caráter ocupacional para muitas doenças, barreiras operadas em grande parte pela perícia médica. Tampouco existe uma reabilitação profissional que se insira na cadeia de prevenção de novas ocorrências, de incapacidades e de desvantagens sociais. Vista como “fim de linha”, a reabilitação profissional tem sido delegada às empresas, não havendo acompanhamento e avaliação por parte do INSS, legalmente responsável pela reabilitação profissional. Também a falta de transparência se perpetua. Por exemplo, a previdência social não divulga o número de acidentes e doenças existentes em cada empresa, o que torna inviável qualquer comparação por parte da sociedade entre a realidade e os números registrados. Desde 2007, cada empresa paga, ao Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), alíquotas de acordo com a definida para o ramo econômico ao qual pertence ponderada por um fator que bonifica ou penaliza, dependendo da existência de agravos ocupacionais, sua gravidade e custos – fator acidentário de prevenção (FAP). O FAP, que em tese foi idealizado para bonificar e onerar individualmente cada empresa de acordo com o número, gravidade e custos de acidentes e doenças ocupacionais, na prática, tem servido como estímulo para uma maior subnotificação desses eventos. Os números da previdência social têm mostrado que o número de Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT) emitidas têm caído, embora o registro de doenças ocupacionais tenha aumentado graças ao NTEP. Conforme declaração oficial da previdência social, mais de 90% das empresas têm tido bonificação na alíquota ao SAT. Como o acesso ao seu FAP é exclusivo de cada empresa, a sociedade não tem qualquer elemento de comparação para avaliar a real correspondência entre o FAP e a acidentalidade das empresas. Em números,





de um total de 1.029.964 empresas, mais de 900 mil tiveram o FAP reduzido em 2013 e 90.097 empresas tiveram majoração<sup>21</sup>.

No âmbito da saúde, que tem suas bases legais fundamentadas no conceito de determinação social da saúde e da doença e na vigilância e promoção da saúde, também a situação é insatisfatória. Apesar da existência da Rede de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast) criada no segundo semestre de 2002, não se percebe ainda uma envergadura técnica e conceitual expressiva das ações dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest), salvo exceções. Recentemente, o Ministério da Saúde publicou um documento diretivo importante que pode auxiliar o desenvolvimento das ações da Renast<sup>22</sup>, mas é certo que a resolução de vários problemas do SUS é base para o fortalecimento das ações de saúde do trabalhador: aumento do financiamento, fundamental para o cumprimento das responsabilidades sanitárias definidas em Constituição Federal<sup>23</sup>; redirecionamento das prioridades com fortalecimento e qualificação da atenção básica; provimento de profissionais, em especial médicos em número suficiente com oferecimento de carreiras competitivas em relação à atividade privada, atualização continuada para os profissionais; construção de caminhos que fortaleçam as diretrizes do SUS, com ampliação da participação e controle social.

O MPT, de atuação heterogênea nas diferentes regiões do país, tem tido importância nas ações de defesa coletiva da saúde do trabalhador, como nos casos dos trabalhadores de frigoríficos, de bancos, de teleatendimento, de corte de cana, de empresas que deixaram passivos trabalhistas e ambientais, entre outros casos e ramos econômicos.

Sobrecarregada, a Justiça do Trabalho, desde 2012<sup>24</sup>, saindo de uma posição passiva tradicional de receptores de processos judiciais cada vez mais cres-

21. <<http://www.previdencia.gov.br/noticias/fap-novecentas-mil-empresas-terao-aliquota-do-sat-reduzida-em-2013/>> consulta em 18/10/2013.

22. Portaria MS nº 1.823/12 de 23 de agosto de 2012. Disponível em <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823\\_23\\_08\\_2012.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html)> consulta em 10 de outubro de 2013.

23. "Existem evidências nacionais e internacionais de que, no Brasil, o dinheiro público para a saúde é insuficiente e deveria, pelo menos, dobrar, mesmo que seja com gradualidade. Estados e principalmente municípios, chegaram a seu limite de gasto com saúde já que majorados por lei: estados com 20% e município em 50%. A dívida histórica é de recursos da União, única esfera de governo autorizada a arrecadar para a saúde. Estados e municípios retiram de sua receita própria para a saúde, e a União é a única esfera que arrecada para a saúde diretamente as contribuições sociais e o DPVAT. Os recursos advindos da nova base de cálculo (10% RCB) se aprovado na íntegra o Projeto de lei Complementar de Iniciativa Popular (PLPIP), serão de apenas cerca de 40 bi quando a saúde precisa de algumas vezes mais que este valor." MENEZES G. Disponível em <[http://www.idisa.org.br/site/documento\\_10131\\_0\\_2013---27---686---domingueira---financiamento---222---10-porcento-da-rcb---inegociavel-17-8-2013.html](http://www.idisa.org.br/site/documento_10131_0_2013---27---686---domingueira---financiamento---222---10-porcento-da-rcb---inegociavel-17-8-2013.html)> Consulta em 10 de outubro de 2013.

24. Resolução n. 96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, aprovada em sessão realizada em 24 de março de 2012 institucionalizou no âmbito da Justiça do Trabalho, o Programa Trabalho Seguro. Disponível em <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regulamentacao>>. consulta em 16 setembro de 2013.





centes, decidiu instituir o Programa Trabalho Seguro, com campanha televisiva, eventos de divulgação, participação em fóruns de debates com outros setores sociais e formação em todas as regiões do país, envolvendo toda a sua estrutura. Estruturou gestores do programa nas esferas central e regionais, empenhando-se em capacitar seus magistrados para a compreensão da matéria, que se constitui em campo de conhecimento vasto e relativamente recente para eles. Esses processos de capacitação têm sido heterogêneos, mas têm dado oportunidade para o corpo dos magistrados ter contato com conceitos não hegemônicos na relação saúde e trabalho. Até então, os juízes conheciam a estrutura de pensamento das perícias judiciais realizadas por médicos e engenheiros tradicionais e delas se serviam para formar a sua convicção. Observam-se movimentos de aproximação da Justiça do Trabalho com setores sociais e órgãos governamentais, o que é extremamente positivo. O engajamento do judiciário fortalece o movimento pela manutenção e ampliação de direitos.

A Justiça do Trabalho, assim como todo o judiciário brasileiro, tem sido submetida a um sistema de gestão com estabelecimento de metas visando à aceleração e diminuição da duração da tramitação. Esse sistema valoriza conciliações entre as partes, buscando soluções rápidas e arquivamento que, se por um lado, propiciam a diminuição da indesejada morosidade, por outro podem se constituir em obstáculos para análises mais cuidadosas que poderiam favorecer inovações doutrinárias.

#### APRESENTAÇÃO DAS DISTINTAS PROPOSTAS PARA ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

Profissionais vinculados a serviços e universidades e dirigentes do movimento sindical compartilham a ideia de que a ocorrência dos acidentes e das doenças dos trabalhadores é determinada pelas condições de trabalho, definidas pela divisão internacional do trabalho, mercado de trabalho, sua organização e formas de gestão.

A não explicitação de interesses conflitantes na sociedade é útil para as classes hegemônicas, que se esforçam em disseminar a ideia de que todos são iguais e têm interesses em promover a saúde. Nas comissões tripartites raramente os conflitos são pautados, a não ser em aspectos superficiais, que costumam tomar muito tempo nas discussões, sem se explicitar as divergências de raiz. Também não se consegue ultrapassar os limites da negociação institucionalizada. O uso do poder de veto dos trabalhadores é raro; assim, itens cosméticos – por vezes confusos e inaplicáveis, sendo exibidos frequentemente pelos empresários como resultado positivo de negociações democráticas – engordam as normas.

Questões que interessam à vida de toda a população permanecem nos limites das categorias de trabalhadores diretamente envolvidos, não conse-





guindo atingir os diversos setores sociais e disputar a opinião pública. O que significa a privatização de linhas do metrô não só para os seus trabalhadores, mas também para a segurança dos usuários, para a regulação de preços de passagens e possibilidade de integração com outros sistemas de transporte de massa? O que significa a terceirização do trabalho bancário e a imposição de metas sobre vendas de produtos que não interessam aos clientes, não só para os trabalhadores do sistema financeiro, mas também para os interesses da população como um todo? O que significa o descaso de empresas que contaminam o meio ambiente e seus trabalhadores para o balanço financeiro do sistema da seguridade social? O que significa a existência de regiões de pequenos municípios que passaram a ter legiões de jovens trabalhadores adoecidos em massa pelo trabalho em frigoríficos? Não deveriam os dirigentes sindicais dos trabalhadores da saúde dar visibilidade a discussões sobre o desmonte do SUS e suas consequências sobre os salários, condições de trabalho e ausência de carreiras de seus trabalhadores? Não deveria o movimento sindical se apropriar efetivamente das discussões que tramitam entre lideranças da reforma sanitária, não só para interferir nos seus rumos como também para ter intervenções fundamentadas nos embates que ocorrem nos diversos fóruns, em particular nos conselhos de saúde? O mesmo não deveria ocorrer em relação ao progressivo e acelerado processo de dilapidação dos direitos legais dos segurados da previdência social, cuja estrutura burocrática tem se mostrado intocável mesmo diante de evidências de injustiças e de resultados que ferem os interesses do próprio Estado<sup>25</sup>? Como unificar a luta pelo controle do uso de agrotóxicos que atinge trabalhadores e consumidores?

Com a vitória eleitoral, em 2003, de um partido que aglutinava grande parte dos setores da esquerda, muitos segmentos sociais acreditaram que as mudanças poderiam ser patrocinadas pelo governo federal. Mas a prática demonstra que a máquina do sistema burocrático construída durante séculos a favor de classes tradicionalmente hegemônicas tem uma inércia que exige um grande esforço da sociedade para ser desviada de seus objetivos originais. Mesmo pessoas oriundas de movimentos sociais designadas para cargos da ad-

25. Como exemplo, pode-se citar a ausência de uma interferência institucional sistemática nas descaracterizações de nexos causal entre trabalho e doença por seus peritos diminuindo as possibilidades da Advocacia Geral da União (AGU) em impetrar ações regressivas contra as empresas para ressarcimento dos cofres públicos e contribuindo para que a parcela variável da alíquota a ser paga pelas empresas ao Seguro de Acidente do Trabalho seja menor. Ao mesmo tempo, a defesa sistemática da AGU de atos institucionais claramente equivocados do INSS são também expressões contraditórias de um órgão que deveria defender os interesses institucionais e não de segmentos corporativos da instituição que favorecem as empresas em detrimento da negação de direitos de seus segurados.





ministração pública rapidamente se veem açodadas pela premência de medidas pautadas pela máquina burocrática e realocam suas antigas preocupações para um segundo plano.

É imprescindível que o núcleo estratégico do movimento sindical tome para si as definições de sua atuação política no campo da regulação do trabalho, em particular das repercussões do trabalho na saúde e no meio ambiente, da cobertura do Estado às vítimas de acidentes e doenças ocupacionais, abandonando o entendimento de que se trata de um campo de conhecimento eminentemente técnico e que poderia ser, portanto, delegado a assessores e dirigentes temáticos. É preciso compreender que, embora as questões técnicas subsidiem propostas, as decisões são políticas. Exemplo disso foi a instituição do nexa técnico epidemiológico; embora a proposta tenha se fundamentado em estudo epidemiológico, a decisão do governo de se conceder benefício acidentário aos casos com significância estatística no ramo de atividade da empresa, foi totalmente política.

As cláusulas das convenções coletivas continuam girando em torno de manutenção de direitos de trabalhadores acidentados e adoecidos (acesso a medicações e outros recursos terapêuticos, equiparações salariais, direitos a PLR e outros benefícios indiretos aos afastados do trabalho). Pode-se também dizer que a maioria dos acordos coletivos só repete o que é garantido pela legislação, sem inovar nada substancial. O avanço exige o investimento de energia e recursos em definições estratégicas para se contrapor de maneira efetiva e competente na disputa em jogo. A participação nos vários fóruns e comissões institucionais só tem valor real se houver uma atuação orquestrada e integrada que pautas as questões de interesse para o avanço e ampliação de direitos sociais. A manutenção da atuação exclusivamente imediatista e fragmentada perpetua a imposição de pautas por aqueles que têm as informações e objetivos claros. Deve-se tentar pautar e não ser pautado.

A exploração de atuação politicamente minoritária nos espaços institucionais e sociais exige uma competente e cuidadosa estratégia articulada com os mais diversos atores, tendo-se clareza dos problemas e das formas de enfrentamento, primordial para a disputa ideológica e construção de uma frente nacional pela defesa da saúde dos trabalhadores que tem sido cada vez mais sacrificada em nome da ordem econômica.

A desconstrução das iniciativas lançadas pelas classes conservadoras da sociedade deve ser orquestrada de forma a atrair o apoio dos trabalhadores e das camadas populares. A articulação dessa variedade de forças sociais exige a explicitação de posições claras e de alternativas de movimentos massivos com o uso dos diversos recursos de comunicação, desde as mais tradicionais





como as rádios e TV, até as variadas formas de tecnologia de informação. Um número enorme de blogs e sítios eletrônicos, além de todas as formas de comunicação dos sindicatos e dos movimentos sociais são aliados na formação de uma grande comunidade virtual, que organizada pode interferir e disputar ideias em numerosas frentes sobre os rumos do desenvolvimento econômico e social do país, condição básica para a proteção à saúde dos trabalhadores.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- BRASIL. Lei nº 8.213/1991, de 24 de julho de 1991.
- BRASIL. Decreto nº 3.048/1999, de 6 de maio de 1999.
- CONSELHO SUPERIOR DE JUSTIÇA DO TRABALHO. Resolução n. 96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, aprovada em sessão realizada em 24/03/2012. Disponível em <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regulamentacao>>. Consulta em: 16 set. 2013.
- MENEZES, G. Inegociável o equivalente ao 10% da receita corrente bruta da União para a saúde, In: *Informativo Idisa On Line*, nº 686, 17 jul. 2013. Disponível em: <[http://www.idisa.org.br/site/documento\\_10131\\_0\\_\\_2013--27---686---domingueira---financiamento---222---10-porcento-da-rcb---inegociavel-17-8-2013.html](http://www.idisa.org.br/site/documento_10131_0__2013--27---686---domingueira---financiamento---222---10-porcento-da-rcb---inegociavel-17-8-2013.html)>
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria MS nº 1.823/2012, de 23 de agosto de 2012. Disponível em <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823\\_23\\_08\\_2012.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html)>. Consulta em: 10 out. 2013.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS). Instrução Normativa n. 31, de 10 de setembro de 2008.
- OIT. *Convenção da OIT n. 81*, aprovada em decreto legislativo n. 24, em 19 de maio de 1956, ratificada em 25 de abril de 1957 e promulgada em Decreto nº 68.796, de 23 de junho de 1971. Acessível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/457>> . Consulta em: 20 ago. 2013.



## PARTE 5

# A AGENDA DO TRABALHO EM DISCUSSÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

★ *Projetos*  
para o Brasil







PARTE CINCO

CLEMENTE GANZ LÚCIO

## DESAFIOS DO MOVIMENTO SINDICAL PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO<sup>1</sup>

Os últimos dez anos criaram, no contexto brasileiro, um novo campo para a atuação sindical. Houve mudança na estratégia de desenvolvimento, agora assentada em políticas redistributivas que sustentaram a ampliação do mercado interno; retomada do investimento público em infraestrutura econômica, produtiva e social; mudanças no tripé macroeconômico – câmbio, juros e política fiscal – sem descuidar da questão da inflação; ampliação dos espaços institucionais de participação; impactos favoráveis para o mundo do trabalho com a redução do desemprego, aumento da formalização, crescimento dos salários e redução das desigualdades, da miséria e da pobreza.

O movimento sindical foi protagonista nesta cena. A primeira parte deste artigo relembra, de forma pontual, alguns temas e fatos que marcaram a atuação sindical nesse período. Na segunda trata-se da questão da atual estratégia de desenvolvimento, procurando levantar os desafios temáticos e institucionais para o movimento sindical para os próximos dez anos.

### RELEMBRANDO

A primeira metade da década passada foi marcada pelas mais altas taxas de desemprego, queda dos salários, aumento da informalidade, resultado e efeito prático do ideário de que o mercado, por si só, seria o indutor mais eficiente e eficaz do desenvolvimento brasileiro.

Na nossa democracia, sempre tão frágil e tantas vezes aviltada no século passado, garantimos – desde a Constituição Federal de 1988 – os processos

1. Artigo compartilhado com a *Plataforma Política Social – Agenda para o Brasil do Século XX*, Núcleo Multidisciplinar e Suprapartidário do Instituto de Economia da Unicamp.





eleitorais e, em 2002, realizamos feito inédito ao eleger um operário, oriundo das bases sindicais, para governar o Brasil. Poucas sociedades na história da humanidade realizaram esse feito.

Nos dois mandatos do presidente Lula ocorreram mudanças importantes na estratégia de desenvolvimento, pontualmente indicada acima, que criou um novo ambiente de atuação para a sociedade civil organizada. Nesse cenário, o movimento sindical passou a atuar de forma diferenciada em relação ao modo de operar adotado no período anterior, ou seja, mesmo com enormes dificuldades, procurou resistir diante dos impactos da desregulamentação, precarização e fragilização do trabalho. Também o ânimo dos trabalhadores para desencadear lutas foi retomado, pois o facão do desemprego deixou de ter a eficácia para constringer e inibir.

Na vida institucional houve um grande movimento de negociação (2003-2005) no Fórum Nacional do Trabalho. Nele, o governo, as centrais sindicais e as confederações de empregadores negociaram a proposta de um novo marco regulatório para o sistema de relações de trabalho no Brasil. O resultado dessa negociação foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 369 e um conjunto de regras complementares para o fortalecimento da negociação, com entidades fortes e representativas desde o local de trabalho, atuando em um sistema que favorecesse a solução ágil dos conflitos e com direito de greve.

Outro Fórum tratou da reforma da previdência social, para o qual as centrais sindicais construíram um campo de intervenção que concebia a negociação das regras previdenciárias como parte do sistema de seguridade, constituído desde 1988 com a nova Constituição. Apesar de não ter sido produzido um acordo final, os trabalhos de negociação tripartite construíram consensos em inúmeros aspectos relacionados ao sistema previdenciário brasileiro.

O governo federal animou e coordenou – e o movimento sindical participou – dezenas de conferências nacionais sobre os mais diferentes temas<sup>2</sup> (saúde, educação, políticas para as mulheres, igualdade racial, segurança pública, meio ambiente, trabalho e emprego, trabalho decente, entre dezenas de outras), com eventos locais, e/ou regionais que culminavam em encontros nacionais.

Houve o fortalecimento e a ampliação de espaços de participação institucional nos conselhos e comissões como, a título de exemplo, ocorreu no Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat); no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); em conselhos como o da pre-

2. Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República foram realizadas de 2003 a 2010 cerca de 74 conferências nacionais, abrangendo 40 áreas setoriais e mobilizaram cerca de cinco milhões de participantes.





vidência, das cidades, do desenvolvimento industrial, da ciência e tecnologia, do desenvolvimento rural sustentável, da economia solidária, da saúde, entre muitos outros. Ou ainda, através da participação em conselhos de administração como, por exemplo, o do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

É preciso não esquecer que atualmente os trabalhadores estão representados, por meio de conselheiros eleitos, nas diretorias ou conselhos de administração dos fundos de pensão, fazendo diretamente a gestão de bilhões de reais, que são patrimônio dos trabalhadores.

Neste tempo, as centrais sindicais conquistaram o direito de os trabalhadores elegerem um diretor para participar do conselho de administração das empresas estatais federais.

Programas e Planos também passaram a se constituir em espaços de participação como, por exemplo, o Plano Brasil Maior que criou dezenas de comissões setoriais de formulação de diagnósticos e de proposição de política de desenvolvimento industrial.

Nesse ambiente, o movimento sindical cria e realiza as marchas da classe trabalhadora – no campo de entendimento político denominado unidade de ação – organizadas e concebidas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).

A primeira marcha foi realizada em dezembro de 2004 e teve como bandeira fundamental a recuperação do salário-mínimo (SM) e a correção da tabela do imposto de renda. Desde então, foram realizadas marchas, atos, mobilizações, dias de luta e jornadas nacionais. Como parte desse mesmo movimento, em 2007, as centrais sindicais lançaram a “Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento com Distribuição de Renda”. Em 2010, realizaram um grande evento no estádio do Pacaembu, em São Paulo, quando atualizaram o documento anterior e lançaram a “Agenda da Classe Trabalhadora para um Projeto Nacional de Desenvolvimento com Soberania, Democracia e Valorização do Trabalho”. Esse documento reuniu mais de 150 propostas para as diferentes dimensões do desenvolvimento do país.

Nesses dez anos, as centrais sindicais foram reconhecidas como participantes do sistema de representação sindical brasileiro, com atuação institucional reconhecida legalmente.

A atuação nacional do movimento sindical foi responsável por lutas muito importantes, especialmente, devido à ação e mobilização protagonizada pelas centrais sindicais. O movimento sindical brasileiro, por exemplo, colo-



cou na pauta política nacional a questão da redução da jornada de trabalho para 40 horas sem redução dos salários, realizando inúmeras mobilizações locais e em Brasília.

As centrais sindicais, confederações, federações e sindicatos atuaram de forma vigorosa, em especial no setor industrial por ser o mais afetado, para enfrentar os efeitos da grave crise econômica que abalou o mundo em 2008 e que ainda hoje gera recessão, desemprego, destruição de políticas de bem estar social, atingindo milhões de trabalhadores em todo o mundo, em especial, nos países desenvolvidos.

188

Inúmeros foram os temas e questões tratados pelo movimento sindical. Nesses dez anos, a terceirização foi objeto de atuação conjunta das centrais que, neste ano (2013), protagonizaram uma mobilização muito forte e criaram espaços de negociação quadripartite (empresários, trabalhadores, governo e Parlamento) para discutir a regulamentação do Projeto de Lei (PL) nº 4.330, que trata do tema. Atuaram também nos debates sobre a garantia contra a dispensa imotivada, objeto da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); denunciaram e procuraram mecanismos para inibir a rotatividade; buscaram regular e coibir as práticas antissindicais que ocorrem nas relações de trabalho; atuaram para construir uma agenda nacional e local de promoção do trabalho decente; desenvolveram diversas iniciativas sobre temas como juventude, igualdade de gênero e raça, trabalho escravo e emprego doméstico; sistema público de emprego, trabalho e renda; seguro-desemprego; Sistema S; contrapartidas sociais no PAC; questões relacionadas aos aposentados, demanda sobre fim do fator previdenciário; segurança e saúde do trabalhador criando, inclusive, o Fórum Sindical de Saúde; ações sobre o piso regional em alguns estados; nanotecnologia; assédio moral; educação; questão ambiental e a Rio +20; informalidade; saúde suplementar e HIV/aids, são exemplos de mais de quatro dezenas de temas nos quais as centrais sindicais e o movimento sindical em geral atuou de diferentes formas.

As questões macro também foram objeto de atuação como, por exemplo, a reforma tributária, a reforma política, a redução dos juros e do spread bancário, o imposto de renda e a reforma agrária<sup>3</sup>. Destaca-se, ainda, a proposta do crédito consignado.

Todas as lutas contaram com a participação de milhares de trabalhadores. Estes realizaram eventos e mobilizações locais, regionais e em Brasília,

3. Devem ser destacadas as grandes mobilizações anuais que a Contag realiza como o Grito da Terra e a Marcha das Margaridas, por meio das quais os trabalhadores rurais apresentam e negociam a agenda do trabalhador do campo.





processo que demandou esforço de mobilização, atuação vigorosa de organização, muita negociação, aporte de recurso material e financeiro, competência política para criar e manter a unidade de ação, mesmo diante da diversidade política que existe no seio do movimento sindical e que se manifesta na pluralidade de centrais sindicais.

Destaca-se, mais recentemente, a criação da Mesa Nacional de Negociação proposta pelas centrais sindicais ao governo federal e instalada no ano de 2013. Neste espaço, que inclui o Congresso Nacional, estão atualmente em debate a regulamentação do emprego doméstico e a legislação sobre a terceirização, bem como há uma agenda de mais de uma dúzia de temas e de questões a serem tratadas.

Nesses dez anos, dois grandes acordos nacionais foram celebrados entre trabalhadores, governo e empresários. O primeiro foi o Compromisso Nacional para melhorar a qualidade das condições de trabalho dos canavieiros. Mais recentemente foi firmado o mesmo tipo de Compromisso na indústria da construção, abrangendo todos os trabalhadores do setor e de grandes obras. São acordos nacionais, de adesão voluntária, que enunciam uma série de direitos e práticas passíveis de serem promovidos no espaço da negociação e pactuação no âmbito local.

Porém, caso fosse necessário destacar uma luta capaz de expressar o vigor, a competência política da ação sindical e de evidenciar os resultados de interesse geral para os trabalhadores e a sociedade, destacaria a luta pela política de valorização do salário mínimo, de longe, a mais importante.

Ao conquistar os reajustes do salário-mínimo desde 2004, principal bandeira das marchas da classe trabalhadora, o movimento sindical foi responsável pelo progressivo e continuado crescimento do SM, chegando, inclusive, até a aprovação no Congresso Nacional da Lei de Valorização do Salário-Mínimo. Em grande medida, as centrais sindicais construíram a unidade de ação nesta luta, da qual destacamos como resultados: aumento da remuneração básica dos trabalhadores e dos benefícios dos aposentados e pensionistas; crescimento dos pisos salariais de diversas categorias; efeitos sobre as remunerações do setor informal, benefícios do seguro-desemprego e abono salarial.

Vários estudos revelam o papel que a política de valorização do salário mínimo, junto com os programas de transferência de renda, a geração de emprego e o controle da inflação tiveram para a redução da miséria, da pobreza e das desigualdades de diferentes ordens. Nesse processo, as centrais sindicais revelaram, mais uma vez, o que é uma luta de interesse geral da classe trabalhadora, evidenciando sua complexidade política e operacional, demonstrando que, para isso, precisam ter entidades capazes de galvanizar o interesse de





classe em um processo de organização, mobilização, luta e negociação, sendo que os resultados têm impacto geral na estratégia e nos resultados do desenvolvimento do país.

### OS DESAFIOS DO FUTURO

A ação sindical é marcada pela capacidade de mobilizar os trabalhadores, evidenciando seus interesses e os negociando em diferentes espaços institucionais, desde o local de trabalho, passando por setor e categoria, local e regional, chegando ao nível nacional.

190

O desafio geral, a partir do presente e na perspectiva do longo prazo, é aprofundar a estratégia de desenvolvimento ampliando e sustentando o mercado interno de consumo, aumentando o emprego e a renda do trabalho, observando a qualidade dos postos de trabalho, incluindo – por meio do emprego – os pobres e os ainda milhões de excluídos, promovendo a ampliação sustentada no investimento em infraestrutura econômica e produtiva (portos, aeroportos, estradas, ferrovias, energia, armazenagem), em infraestrutura social (mobilidade urbana, saneamento, habitação, saúde, educação). Ou então, pela ampliação da capacidade produtiva das empresas, por meio da agregação de valor e recomposição de elos das cadeias produtivas, com ciência, tecnologia e inovação, superando as graves desigualdades, inclusive regionais. Isso tudo, no sentido de promover bem-estar social e qualidade de vida com sustentabilidade ambiental, cujos ganhos de produtividade permitam a todos trabalharem menos e desfrutarem dos bens da vida, da cultura, do esporte e do convívio social. Chegaremos lá com muita luta e capacidade de formulação e negociação de estratégias de desenvolvimento econômico e social. As práticas que nos levam às escolhas fazem parte da essência da política em sentido amplo e radical e esse é o campo da atuação do movimento sindical que quer ser protagonista da história de seu país.

No bojo desse desafio geral, na visão de futuro, destacamos, de maneira pontual, alguns desafios fundamentais para que processos (organização, mobilização, negociação) e conteúdos (temas, questões, projetos, programas) deem sentido e significado às estratégias. Formularemos esses desafios como diretrizes de ação, considerando-se que cada uma delas trata de superar problemas e obstáculos.

No âmbito da vida sindical destacamos os seguintes desafios:

- Investir no fortalecimento da ação conjunta constituída no campo da unidade de ação, na medida em que essa forma de atuação abre, diante de empresários, governo e parlamento, outro nível de relação e interlocução a partir da força que essa unidade evidencia.





■ Para o fortalecimento da unidade de ação será necessário aprofundar a capacidade de construção das propostas e das estratégias a serem formuladas, considerando-se que há diferenças relevantes nesses dois campos entre as centrais sindicais.

■ Fortalecer a ação conjunta das centrais sindicais no âmbito nacional e, ao mesmo tempo, criar processos semelhantes locais, para que temas regionais e locais sejam negociados no âmbito das políticas municipais e estaduais, tais como: mobilidade urbana, saneamento, habitação, saúde, educação, ciência e tecnologia, entre outros.

■ Articular as ações sindicais com os outros movimentos sociais, constituindo novos espaços de unidade de ação.

■ Preparar quadros para processos negociais complexos, muito distintos daqueles que fazem parte da agenda sindical cotidiana constituído pelas negociações salariais. As negociações nacionais ou locais de temas de interesse geral, envolvendo diferentes atores, exigem novas competências políticas de elaboração de estratégia, de domínio temático e de capacidade analítica.

■ Ampliar a cooperação sindical para a atuação conjunta e articulada nos espaços institucionais nos fóruns, conselhos e processos de conferências, com atenção especial para as propostas e políticas de interesse específico e geral dos trabalhadores.

■ Investir na organização sindical no local de trabalho como instrumento de ampliação da representatividade, da participação, da negociação e solução de conflito, ampliação da prática democrática na vida dos trabalhadores, o que favorece a promoção dos direitos em cada situação concreta.

■ Investir na articulação dos trabalhadores em redes por empresas no âmbito nacional e internacional, favorecendo a construção de Acordos Marco Globais.

■ Investir no regramento (em lei ou de autorregulação) que enfrente os problemas da fragmentação sindical, do financiamento da organização sindical e da democracia na vida sindical.

■ Propugnar avanços no sistema sindical visando favorecer e incentivar a negociação coletiva, o aumento da representatividade e a solução ágil dos conflitos laborais.

■ Investir na pactuação de compromissos nacionais setoriais, capazes de criar bases para uma homogeneização que supere discrepâncias e distorções presentes nas relações de trabalho em um mesmo setor.

No âmbito temático destacamos os seguintes desafios:

■ Manter e sustentar a política de valorização do salário-mínimo.

## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

- Manter ganhos salariais que promovam o incremento da participação da renda do trabalho na distribuição funcional da renda.
- Regulamentar a terceirização, pela relevância que o setor de serviços tem na relação com os demais setores da economia, pelo contingente de trabalhadores que envolve e pela característica de precarização que domina esse tipo de relação laboral.
- Pautar a questão da redução da jornada de trabalho, promovendo-a em vários níveis (local, setorial, nacional).
- Aprofundar a agenda da segurança e saúde no trabalho, com especial atenção às condições de trabalho em cada local.
- Regulamentar o direito de negociação coletiva para os servidores públicos.
- As mudanças tecnológicas (informática e comunicação) e a expansão do setor de serviços trazem inúmeros novos desafios para as condições de trabalho e para sua regulação.
- Olhar atento para as questões da juventude na inserção no mundo do trabalho e na vida sindical.
- Tratar das questões das discriminações de gênero e raça presentes na vida laboral e sindical.
- Enfrentar as questões da alta rotatividade dos trabalhadores, especialmente aqueles com menores salários.
- Atuar para reduzir a informalidade caracterizada, nas relações e condições de trabalho, como ausência de proteção social e laboral.
- Tratar da questão previdenciária, tanto pelo que acarretará a mudança demográfica, quanto para corrigir as distorções atuais do sistema, entre elas, a questão do fator previdenciário.
- Propugnar a urgência da constituição de um sistema público de emprego, trabalho e renda que integre as políticas públicas desse campo, dando a cada uma delas (intermediação, formação e seguro-desemprego) a envergadura que o tamanho da força de trabalho e do país exige.

No âmbito da perspectiva geral do desenvolvimento, destacamos os seguintes desafios:

- Participar da construção de um campo de entendimento capaz de promover acordos sociais que definam os objetivos e as estratégias de desenvolvimento do país.
- Considerar que a estratégia de desenvolvimento deve orientar processo de desenvolvimento industrial que fortaleça elos das cadeias produtivas, incentive a produção nacional e integre nossa economia à economia internacional.
- O incremento da produtividade e qualidade oriundo dos investimen-



tos em ciência, tecnologia e inovação deve ser partilhado entre a indústria e os setores de serviços, comércio e agropecuária.

■ A política de inovação, base para o incremento da produtividade e qualidade, deve ter diretriz específica para as micro, pequenas e médias empresas, unidades que dependem diretamente da capacidade de investimento do Estado (assistência, crédito, gestão, projeto, comercialização, entre outros) para seu desenvolvimento econômico.

■ Reafirmar o papel estratégico que o investimento tem para sustentar o desenvolvimento de longo prazo. Cabe ampliar a capacidade de investimento do Estado e mobilizar o investimento privado.

■ Afirmar que investimentos em infraestrutura econômica, produtiva e social são frentes que dependem em grande medida do Estado e que a participação do setor privado deve ser objeto de clara regulação pública.

■ Olhar para as questões do campo, da reforma agrária e das políticas de investimento produtivo na agricultura familiar.

■ Evidenciar a urgência de uma reforma tributária que altere o atual sistema regressivo de tributação, simplificando-o e dando-lhe maior transparência, mas que também promova o investimento e a justiça social e elimine a guerra fiscal.

■ Propor uma agenda econômica que busque a desindexação da economia, a redução dos juros, o aumento do investimento, a manutenção de um câmbio que favoreça o desenvolvimento industrial e a inserção nas cadeias globais de agregação de valor, entre outros.

■ Sustentar a prioridade do investimento em educação, seja pela dimensão da promoção geral da cidadania, seja pelo direito ao trabalho e ao desenvolvimento profissional.

■ Conceber processos e instrumentos (negociações e acordos) políticos capazes de sustentar no médio e longo prazo as estratégias de desenvolvimento econômico e social, administrando os custos de transição que os processos de transformação exigem; monitorando a realização dos investimentos necessários e observando os resultados distributivos almejados.

Os desafios do movimento sindical brasileiro apontam no sentido de sustentar e aprofundar transformações econômicas e sociais promovidas na ordem da democracia que continuamos construindo. Essas transformações ocorrerão se a sociedade for capaz de indicar o rumo, conceber e promover as estratégias necessárias de mudança. Espera-se que isso ocorra com base no diálogo social e materialize-se em acordos sociais que favoreçam políticas de Estado consistentes com os objetivos do desenvolvimento como processo



de construção do bem-estar social, de qualidade de vida e do equilíbrio ambiental. Nos processos de transformação que conduzem ao Brasil do futuro, a superação das diferentes formas de desigualdade é um desafio permanente.

Por isso, as políticas distributivas, em todas as dimensões, devem favorecer a igualdade como elemento dinamizador do mercado interno, pela inclusão econômica de milhões de brasileiros, pela melhoria na distribuição da renda e da riqueza e pela desconcentração do desenvolvimento para todo o território.





PARTE CINCO

**MAXIMILIANO NAGL GARCEZ**

## **AGENDA EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

Nossa contribuição à presente obra consiste em avaliar: a) as conquistas e retrocessos dos trabalhadores no Congresso Nacional nos últimos anos; b) a atual correlação de forças entre capital e trabalho no Parlamento; c) principais demandas da classe trabalhadora em tramitação, bem como as proposições mais precarizantes apresentadas pelo empresariado.

### **O DISCURSO EM DEFESA DA FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS, ADOTADO POR FHC, AINDA SE ENCONTRA PRESENTE EM SETORES CONSIDERÁVEIS DO PARLAMENTO**

Além das mudanças radicais que o mundo do trabalho vem apresentando nas últimas décadas, os trabalhadores e o movimento sindical foram (e ainda são) vítimas de tentativas de supressão de direitos considerados plenamente consagrados há tempos.

Apesar de algumas conquistas legislativas importantes, obtidas nos últimos dez anos, o perfil ideológico de amplos setores presentes no Parlamento é francamente contrário aos interesses dos trabalhadores.

Há por parte da grande mídia uma campanha permanente de ataque aos movimentos populares, e em especial às entidades sindicais, que encontra eco no Parlamento. Um exemplo lamentável foi a capa da revista britânica *The Economist* (bastião do neoliberalismo mundial) de julho de 2011<sup>1</sup>, demonizando os sindicatos, em especial os do setor público.

1. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17851305/>>.



O mecanismo apresentado pelos defensores do cerceamento dos direitos trabalhistas no Parlamento brasileiro reside na apresentação de um falso dilema: o binômio defesa dos direitos trabalhistas, e, em consequência, o suposto aumento do desemprego versus a flexibilização e supressão dos direitos trabalhistas, que trariam o desenvolvimento econômico, o aumento da competitividade e a geração de empregos.

Tal “dilema” é resultado de mentiras repetidas à exaustão, como diversos autores demonstraram na presente obra. A empresa, para ser eficiente, não precisa necessariamente da redução dos direitos trabalhistas e de amplos poderes para oprimir o trabalhador do modo que bem entender. A flexibilização laboral não visa permitir que as empresas possam contratar mais trabalhadores. Tampouco a adequada tutela dos direitos trabalhistas prejudicaria o desenvolvimento econômico da empresa e do Brasil.

O que vimos nos últimos anos em nosso país é exatamente o contrário. Por exemplo: a política de aumentos reais do salário mínimo serviu para incrementar o consumo das famílias e, por conseguinte, acelerar o desempenho da economia gerando mais empregos. E foi principalmente a força do mercado consumidor interno que permitiu ao Brasil sair da grave crise internacional de 2008 de modo muito mais rápido e menos doloroso do que os países que adotavam à época o receituário neoliberal.

Não há qualquer estudo que demonstre a correlação entre flexibilização de direitos laborais e aumento no número de postos de trabalho. O exemplo histórico de países como a Argentina e a Espanha, que implementaram reformas em sua legislação trabalhista nos anos 1990, com ênfase no trabalho temporário, é evidência do contrário. Tais países instituíram em seus ordenamentos jurídicos diversas formas de precarização das condições de trabalho e redução dos seus custos; seus resultados foram um incremento radical da rotatividade de mão de obra e uma substituição da modalidade contratual de tempo indeterminado pela temporária. Tais medidas fracassaram e a taxa de desemprego manteve-se num patamar altíssimo.

A utilização de tais sofismas e mentiras na análise do mundo do trabalho, como fez Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seus dois mandatos (e como parte considerável do Congresso Nacional ainda defende), traz em seu bojo o risco de retrocesso nos avanços democráticos e republicanos e comprova o caráter nefasto do projeto neoliberal (que ainda encontra eco em setores conservadores de nossa sociedade, apesar dos trágicos resultados que trouxe para a América Latina nos anos 1990, agora sentidos pela Europa).

O discurso da flexibilização dos direitos sociais se utiliza dos impactos das tecnologias mais recentes para justificar a manutenção de altas taxas de





desemprego, com a existência de um grande número de obreiros trabalhando de modo precário. Por meio da flexibilização dos direitos trabalhistas, diminuindo o caráter tutelar do sistema protetivo laboral, o Brasil e diversos países latino-americanos e europeus realizaram nos anos 1990 alterações precarizantes na legislação, sob o argumento da necessidade de adequação da economia local aos ditames da globalização.

Parte das reformas trabalhistas defendidas por FHC se baseavam na eliminação da proteção do Estado no campo laboral, de modo a permitir que a lógica do salve-se quem puder imperasse. O lamentável projeto de FHC de alteração do art. 618 da CLT (PL nº 5.483/2001 – negociado sobre o legislado), que tanto repugnou a sociedade civil organizada, é exemplo de tal atitude. Felizmente, o ex-presidente Lula enviou ao Congresso Nacional, logo nos primeiros meses de seu mandato, Mensagem visando sua retirada.

Tais propostas neoliberais de enfraquecimento do Estado se esquecem de que a “grande descoberta do direito na modernidade, enquanto função social, é a existência da lei como limite que se impõe à vontade; como gramática do vínculo social” (Warat, 1994, p. 102-103). Com a supremacia do discurso neoliberal, o mercado pretende ser o fundamento de todas as relações sociais. O atual estágio do capitalismo internacional exige contudo uma postura ética nacional, e uma atitude corajosa do Estado, de modo a garantir as conquistas da modernidade:

Enquanto a modernidade ganha novas qualificações e novas dimensões, com a crescente mundialização da economia, agudizando tendências que se encontravam em seu interior, desde os seus primórdios, a exclusão constitui uma ameaça real e direta à modernidade, destruindo um de seus espaços essenciais, o da igualdade. Na superação das tendências de exclusão reside, portanto, a possibilidade de redefinição de modernidade, o que demanda, paradoxalmente, uma maior efetivação do Estado-nação.

## CONQUISTAS E RETROCESSOS DOS TRABALHADORES NO CONGRESSO NACIONAL NOS ÚLTIMOS ANOS<sup>2</sup>

Paradoxalmente, e para estupefação e indignação dos comentaristas econômicos da grande mídia, foram exatamente medidas contrárias ao projeto neoliberal que permitiram ao Brasil durante os governos Lula e Dilma crescer (e ao mesmo tempo distribuir renda e diminuir a desigualdade) mesmo em

2. Agradeço a oportunidade que recebi da bancada do PT na Câmara dos Deputados para atuar de 2002 a 2008 como assessor para direito do trabalho e direito constitucional. Tal aprendizado foi de bastante valia na elaboração do presente artigo.





um contexto internacional negativo. Como exemplo de tais medidas destaco:

a) Política contínua e permanente de aumentos reais ao salário-mínimo, que foi em parte responsável por avanços na negociação coletiva de várias categorias;

b) Programas sociais robustos, como o Bolsa-Família, que diminuíram a miséria e aumentaram o consumo;

c) Mecanismos de acesso dos setores mais carentes da população ao ensino superior, tanto público como privado, como as cotas sociais, o ProUni e a criação de dezenas de novas universidades federais.

A situação vivenciada por boa parte dos trabalhadores brasileiros é muito melhor hoje, após os dois mandatos do governo Lula e parte do governo Dilma, do que no governo FHC.

No entanto, no plano legislativo os avanços do direito do trabalho foram tímidos, e persistem diversas ameaças aos direitos dos trabalhadores tramitando no Congresso Nacional.

A principal causa de tal situação reside no fato de o número de deputados empresários, que já era bastante elevado na legislatura anterior, ter se tornado ainda maior, como destacou o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP):

■ a bancada empresarial passou de 219 na legislatura 2007-2010 para 273 integrantes na legislatura 2011-2014 (246 deputados e 27 senadores). Dos 219 empresários, 137 foram reeleitos, o que demonstra ser uma bancada experiente;

■ Os empresários compõem 45% do Congresso Nacional, e separadamente, 47.95% da câmara e 33.33% do Senado;

■ Diversos outros parlamentares integram a bancada empresarial, sem ser empresários (facilmente identificados a partir dos seus doadores de campanha);

■ a bancada sindical, que era de somente 61 congressistas (54 deputados e 7 senadores) teve um tímido aumento na legislatura 2011-2014: 68 parlamentares (62 deputados e 6 senadores).

### **Retrocessos nos direitos dos trabalhadores**

Para demonstrar o vigor com que a direita vem tentando precarizar os direitos dos trabalhadores no Congresso Nacional, apresentarei alguns dos exemplos mais preocupantes:

■ **Terceirização.** O PL 4.330, do deputado Sandro Mabel (PMDB-GO), representa uma terrível e profunda reforma trabalhista precarizante, e considero que o combate a tal proposição deva ser prioridade do movimento sindi-





cal. Na Comissão Especial criada na câmara dos deputados, a ampla maioria patronal dos componentes de tal Comissão aprovou substitutivo que permite a terceirização em quaisquer atividades das empresas (mesmo em atividades-fim), com a criação de empresas somente com um CNPJ e sem trabalhadores. Tal proposição permite também a quarteirização e a quinterização, e não prevê igualdade de direitos entre contratados diretamente e terceirizados, e sua aprovação consistiria em grave ataque aos direitos trabalhistas e ao movimento sindical. O PL, flagrantemente inconstitucional, atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, com parecer apresentado pelo relator Arthur Maia (SDD-BA), ainda pior que a proposição original. Considero que a terceirização desenfreada e ilegal defendida pelo PL 4.330 traz inúmeros prejuízos não somente aos trabalhadores e aos sindicatos, mas também a toda sociedade, conforme já analisado em detalhes em capítulo da presente obra.

■ **Jurisdição voluntária na Justiça do Trabalho.** No ano de 2011, a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados tornou-se um difícil campo de batalha para os trabalhadores. O então presidente de tal Comissão, deputado Silvio Costa (PSC-PE), amparado por diversos deputados conservadores, tentou (e em vários casos conseguiu) aprovar projetos precarizantes. Além da aprovação na CTASP do PL 4.330, sobre a terceirização, outro sério atentado aos direitos trabalhistas consistiu na suposta aprovação do PL 1.153, de 2011. Tal PL altera a CLT, ampliando as possibilidades dos empregadores de liquidarem suas pendências trabalhistas sem o cumprimento de suas responsabilidades legais e constitucionais. Segundo a proposta, em casos de litígios, a Justiça do Trabalho pode homologar acordos extrajudiciais, sem oitiva de testemunhas e sem produção de provas. E, uma vez confirmado pelo juiz, o acordo tem força de título executivo judicial. Ou seja, na prática impede que o trabalhador entre com ação na justiça contra o empregador. No que foi somente uma simulação, o deputado Silvio Costa impediu a discussão da proposição, e o PL foi aprovado em um mero simulacro de votação. A matéria encontra-se hoje sob análise da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. O PL faz parte de um pacote de projetos visando inviabilizar a atuação da Justiça do Trabalho e impedir os trabalhadores de ajuizarem reclamações trabalhistas. Silvio Costa, ex-presidente da CTASP, disse expressamente em agosto de 2011: “Repito que, por mim, acabaríamos com a Justiça do Trabalho”<sup>3</sup>.

3. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/Novas-regras-nas-relacoes-entre-o-capital-e-o-trabalho-5-388377.html>>.





■ **Homologação pelo sindicato inviabilizaria o acesso ao judiciário.** O PL 948, de 2011, que se encontra atualmente na CTASP, pretende que a homologação da rescisão do contrato de trabalho pelo sindicato impeça o trabalhador de ajuizar ação trabalhista. Considero ser evidente a inconstitucionalidade do PL, por violar o direito de ação. O objetivo é claro: transformar a homologação da rescisão em uma armadilha, visando inviabilizar o direito de ação do trabalhador. Caso o absurdo proposto pelo projeto vire realidade, realmente a Justiça do Trabalho “processará menos ações”, como pretende o autor e o relator da proposição. Isso se daria simplesmente por negar o direito constitucional de ação ao trabalhador. Não se pode permitir que o trabalhador tenha inviabilizado o acesso à justiça. Aprovar o PL equivale a ignorar o princípio da proteção do hipossuficiente, e estimular o enriquecimento sem causa do empregador inadimplente. O acesso à justiça não se limita à mera possibilidade em tese do ajuizamento da ação. Para garantir efetividade a tal dispositivo constitucional, exige-se que o cidadão possua condições reais de ingresso em juízo, e de ter sua pretensão devidamente atendida. A homologação realizada no sindicato não pode impedir que o empregado procure eventuais diferenças na Justiça, sob pena de violação aos princípios da irrenunciabilidade, primazia da realidade e razoabilidade, que norteiam o direito do trabalho brasileiro. Aprovar o PL 948 significaria concordar com a frase irônica – e infelizmente muitas vezes correta – do jurista inglês James Mathew: “a Justiça está aberta a todos, como o Hotel Ritz” (“Justice is open to all, like the Ritz Hotel”). O AI-5 tinha curiosamente objetivo semelhante ao PL sob análise. O art. 11 do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, possuía a seguinte redação: “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos” (Brasil, 1968).

■ **Simplex Trabalhista.** Considero ser o PL 951, de 2011, que trata do Simplex Trabalhista, outra grave tentativa de precarização dos direitos da grande maioria dos trabalhadores brasileiros. O PL se encontra atualmente na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. O Projeto é altamente precarizante, e seria aplicável à maioria dos trabalhadores brasileiros. A partir de janeiro de 2012, o teto de faturamento das empresas no Super-simples passou a 3,6 milhões de reais por ano. Ou seja: se aprovado o Simplex Trabalhista, o número de trabalhadores com “direitos de segunda classe” será enorme. Destaco alguns dos principais retrocessos contidos em tal proposição (considerada pela CNI como uma das prioridades da classe empresarial):

- criação de uma negociação coletiva específica e precarizante; os acordos ou convenções coletivas específicos feitos pelas microempresas e empresas de pequeno porte se sobrepõem a qualquer outro de caráter geral;





- diminuição radical do depósito recursal na Justiça do Trabalho, estimulando os abusivos recursos protelatórios e beneficiando os empregadores que descumprem a legislação trabalhista;

- permite-se a adoção da arbitragem – o que na prática inviabiliza a atuação da Justiça do Trabalho;

- contratação por prazo determinado em qualquer circunstância (hoje o art. 443 da CLT permite tal contrato somente em condições específicas, como o contrato de experiência, ou em atividade com efetivo prazo reduzido);

- redução da alíquota do FGTS de 8% para 2%; outra consequência de tal redução é a diminuição do valor a ser recebido na rescisão trabalhista, em caso de despedida por iniciativa do empregador, pois a multa de 40% sobre o saldo do FGTS também incidiria sobre base de cálculo muitíssimo reduzida.

■ **Ataque ao direito de greve.** O péssimo PL 710, de 2011, do enador Aloysio Nunes (PSDB-SP), visa inviabilizar na prática o direito de greve, apesar de tal direito estar previsto expressamente na Constituição Federal. Não é coincidência tal projeto ser oriundo de senador do PSDB.

■ **“AI-5 da Copa”.** Trata-se do PL 728, de 2011, tramitando no Senado Federal e que pretende restringir a liberdade de expressão e de manifestação durante a Copa, bem como cercear o direito de greve. A CUT manifestou indignação com o conteúdo do PL, e recentemente foi proposta na Comissão de Educação do Senado a supressão do capítulo que tratava da greve. É necessária a atuação do movimento sindical e de todos os movimentos populares para que tal proposta não prospere.

### Conquistas recentes dos trabalhadores

Em 2011 e 2012, foram promulgadas algumas leis em que foram obtidos avanços para os trabalhadores. Destaco as seguintes:

■ Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que criou a política de valorização de longo prazo do salário mínimo;

■ Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011, que instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, iniciativa que já vem dando bons resultados;

■ Lei nº 12.506, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o aviso prévio proporcional. A lei foi aprovada de modo excessivamente apressado pela Câmara dos Deputados, sem permitir a participação do movimento sindical e da sociedade no debate. Consideramos que ela foi excessivamente tímida e não regulamentou adequadamente o direito constitucional ao aviso prévio proporcional. Ainda assim, consistiu em algum avanço, ainda que bastante aquém do que esperávamos. O STF estava prestes a regulamentar o aviso prévio proporcional de modo mais favorável aos trabalhadores, por conta da





inação do Congresso Nacional, o que levou a uma votação açodada sobre o assunto no Parlamento;

- Lei nº 12.551, de 15 de dezembro de 2011, que altera o art. 6º da CLT, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos;

- Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012, que garante alguns avanços nos direitos dos motoristas profissionais, apesar de conter também alguns retrocessos.

A ratificação da Convenção 151, que garante o reconhecimento do pleno direito da negociação coletiva no setor público, também foi um avanço significativo. Falta, no entanto, sua regulamentação, a fim de dar plena efetividade ao conteúdo de tal norma internacional.

A recente aprovação em segundo turno na Câmara dos Deputados da PEC do Trabalho Escravo também consiste em avanço importante dos trabalhadores. Cabe agora pressionar o Senado Federal para que as alterações feitas pela Câmara dos Deputados sejam analisadas com rapidez, a fim de que finalmente a PEC seja promulgada.

Na legislatura anterior também podemos encontrar alguns avanços, como, por exemplo, na Lei nº 11.788/2008, que trata dos direitos dos estagiários, e na Lei nº 11.382/2006, que possibilitou o amplo uso da penhora on line na Justiça do Trabalho.

### **Proposições favoráveis aos trabalhadores e que demandam atuação do movimento sindical**

Dentre as diversas matérias em tramitação no Congresso Nacional que visam ampliar os direitos dos trabalhadores (além de outras já pontuadas por colegas que participam da presente obra), destaco algumas que considero prioritárias:

- a aprovação da PEC 231, de 1995, que trata da jornada de 40 horas semanais;

- a aprovação do PLP 08, de 2003, que regulamenta o art. 7º, I, da Constituição Federal, a fim de proibir a despedida imotivada;

- a aprovação do PL 1.621, de 2007, do deputado Vicentinho, que proíbe a terceirização precarizante e garante igualdade de direitos.

- a luta pela ratificação da Convenção 158 da OIT, que restringe a demissão imotivada. Tal Convenção não visa inviabilizar as despedidas no Brasil nem criar a estabilidade no emprego, mas somente garantir um mínimo respeito ao trabalhador, tratando-o como cidadão também dentro do ambiente de trabalho.

Diversas deficiências e lacunas em nossa legislação trabalhista também exigem mudanças importantes, como, por exemplo, a proibição efetiva das



práticas antissindicais, a garantia da efetividade da execução trabalhista, a criação de um sistema mais amplo e eficaz de fiscalização trabalhista, e a criação de mecanismos efetivos e democráticos de representação dos trabalhadores no local do trabalho.

### **O movimento sindical e as eleições**

Como vimos anteriormente, o número de parlamentares que representam o empresariado é muitíssimo maior do que o de trabalhadores e sindicalistas. Por isso, é fundamental que os trabalhadores participem ativamente do processo eleitoral não somente quanto às disputas para o Executivo, mas também para o Parlamento. Outra medida que reputo importante é a defesa do fim das contribuições privadas para as campanhas eleitorais, com a instituição do financiamento público, visando aumentar a representatividade dos eleitos e também diminuir a força do capital nas eleições.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar de o Brasil estar avançando nos últimos anos em muitos aspectos, grande parte dos trabalhadores continua sendo tratada de modo autoritário pelos empregadores, e graves ameaças de precarização dos direitos trabalhistas tramitam (e avançam) no Congresso Nacional.

É necessário lutar para que a democracia, conquistada com muita luta e sangue dos trabalhadores e trabalhadoras, seja levada também para dentro das empresas. Não há qualquer motivo para que o trabalhador tenha que deixar na porta da fábrica seus direitos civis e políticos, bem como sua integridade física e mental e sua dignidade, ao iniciar sua jornada diária. Para isso há que se abandonar definitivamente a visão do patrão como senhor absoluto do local de trabalho.

Não se pode tratar o trabalhador como uma peça sujeita a preço de mercado, descartável quando não se presta mais à sua finalidade – como defendem os setores mais retrógrados do empresariado, ao defender o PL 4.330, sobre a terceirização. A luta pelo respeito à integridade do trabalhador visa também lembrar à sociedade os princípios fundamentais de solidariedade e valorização humana, que ela própria fez constar do documento jurídico/político que é a Constituição.

O direito do trabalho, no seu sentido mais amplo e como modelo de estrutura legal, molda uma sociedade em que a vasta maioria trabalha para viver. Por isso, basta analisar o direito do trabalho de um país para saber que espécie de sociedade e economia nela existe, e quais são as perspectivas de avanços civilizatórios de tal sociedade.



Este percepção – de que o destino dos trabalhadores é a principal questão para o destino de nossa sociedade – é o ideal fundador do direito do trabalho (Silvers, 2008, p. 455). E a existência de direitos trabalhistas amplos (e respeitados na prática, o que é um sério problema no Brasil) é parte imprescindível de qualquer esforço bem sucedido para construir uma sociedade justa, democrática e solidária. E é também parte relevante de um conjunto de políticas necessárias para que qualquer sociedade possa buscar o efetivo desenvolvimento sustentável (Langille, 2006, p. 297).

Para isso, faz-se essencial que a luta dos trabalhadores e trabalhadoras no Congresso Nacional (tanto nas eleições quanto na pressão cotidiana junto aos parlamentares) seja priorizada e reforçada.

Há quem considere inadequado apresentar reivindicações em épocas de tempestades e de grandes desafios. Há quem considere que em tais momentos de ventania o mais adequado seria reduzir as demandas e tentar garantir os direitos já existentes. Defendem estes que durante uma ventania deve-se agir como uma palmeira, vergando-se temporariamente, e quando passar o vento, levantar-se novamente.

No entanto, quando o direito do trabalho se verga, as pessoas se vergam. E quando as pessoas ficam muito tempo em tal posição, acostumam-se a ficar assim.

E há pessoas que, durante a crise e os fortes ventos, decidem levantar bandeiras e construir moinhos, e assim usar a força do vento para avançar e criar um mundo melhor e mais justo (Ackerman, 2004).

A hora é de moinhos e não de palmeiras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Mario. *Reflexiones en torno de la dependencia laboral y la descentralización empresaria de cara a la legislación y jurisprudencia argentina*. Disponível em <<http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa6/153s.pdf>>
- B. LANGILLE. Globalization and the Just Society. In: J. D.R. CRAIG and S. M. LYNK (eds.), *Globalization and the future of labour Law*, Cambridge University Press, 2006, p. 297.
- BRASIL. Presidência da República. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm?](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm?)>.



- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade?. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de (Org.). *Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho*. Curitiba: Edibej, 1998. p. 241.
- D. A. SILVERS, How a low wage economy with weak labor laws brought us the mortgage credit crisis. *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, vol. 29, n° 2, 2008, p. 455.
- WARAT, Luis Alberto. Eco-cidadania e direito. In: *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 28, p. 102-103, jun. 1994.







## SOBRE OS ORGANIZADORES

**JOSÉ DARI KREIN** é graduado em filosofia, com especialização, mestrado e doutorado pelo Instituto de Economia da Unicamp. Atualmente é pesquisador do Cesit (Centro de Estudo Sindicais e Economia do Trabalho) e professor do Instituto de Economia da Unicamp.

**JOSÉ CELSO CARDOSO Jr.** é economista pela FEA/USP, doutorado pelo IE/Unicamp. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo ao longo deste período produzido vários estudos que redundaram no livro *Mundo do Trabalho e (Des)proteção Social no Brasil: do governo FHC ao governo Lula – ensaios selecionados em 15 anos (1995/2010)* de pesquisa aplicada e assessoramento governamental. Foi chefe da Assessoria Técnica da presidência do Ipea, entre 2008 e 2012. Foi também o primeiro diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/Ipea), e diretor de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015 no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).



**MAGDA DE BARROS BIAVASCHI** é desembargadora aposentada da Justiça do Trabalho, doutora em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da Unucamp Pesquisadora do Cesit/IE/Unicamp e se dedica à pesquisa sobre relações trabalho, instituições públicas e terceirização. Está desenvolvendo pesquisa sobre Justiça do Trabalho e terceirização, com apoio da Fapesp

**MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA** é economista, mestre em Economia Política e doutoranda em Economia Social e do Trabalho no IE/Unicamp. Assessora sindical na área de relações de trabalho e de política industrial. Colaboradora nos temas de relações de trabalho e gênero.





## SOBRE OS AUTORES

**ADALBERTO MOREIRA CARDOSO** é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ). Atualmente coordena 3 projetos de pesquisa e atua em diversas áreas da Sociologia do Trabalho, da Sociologia Urbana (incluindo desigualdades sociais) e da Teoria Social. É coordenador do Núcleo de Pesquisas e Estudos do Trabalho (Nupet), sediado no IESP-UERJ.

**ANDERSON CAMPOS** é formado em Ciências Sociais pela UFRN. É especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo pelo Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho da Unicamp (Cesit-Unicamp). Estuda a inserção de jovens no mercado de trabalho e formas de organização política e sindical. Autor do livro “Juventude e Ação Sindical: Crítica ao Trabalho Indecente” (Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010).

**ANDRÉ GAMBIER CAMPOS** graduou-se em sociologia e direito, realizou mestrado e doutorado em sociologia na FFLCH/USP, bem como pós-doutorado em América Latina no Prolam/USP. Trabalhou no Cebrap, no Desep, na Prefeitura de São Paulo e, desde 2004, está no IPEA, vinculado à Coordenação de Trabalho e Renda da Diretoria de Políticas e Estudos Sociais.

## REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

**ANSELMO LUIS DOS SANTOS** é economista, pesquisador e diretor ajunto do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit), professor do Instituto de Economia da Unicamp. Desenvolve atividades de ensino e pesquisa nas áreas de mercado de trabalho e economia brasileira. Atualmente é tesoureiro da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet).

**CÁSSIO DA SILVA CALVETE** é graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas. É professor Adjunto II da UFRGS. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Mercado de Trabalho; Política de Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: economia do trabalho, mercado de trabalho, desenvolvimento econômico, políticas públicas e redução da jornada de trabalho.

**CLEMENTE GANZ LUCIO** é sociólogo, diretor técnico do Dieese, membro do Conselho de desenvolvimento econômico e Social (CDES) vinculado a presidência da República.

**EDUARDO NORONHA** é doutor em Ciência Política pela USP (1998) com estágio de pós-doutorado na London School of Economics and Political Science em 2003. É professor Associado em Ciência Política na UFSCar e diretor de Relações Interdisciplinares da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Atua na área de Ciência Política, tendo pesquisado e publicado sobre temas de interface da Ciência Política com o Direito e a Socioeconomia.

**ELINA G. F. PESSANHA** é doutora em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo. É professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora do CNPq. É editora da revista Sociologia e Antropologia e coordena o Arquivo de Memória Operária do Rio de Janeiro/UFRJ.

**EUGENIA TRONCOSO LEONE** é estatística, doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994). Professora do IE/Unicamp e atual coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, área de concentração Economia Social e do Trabalho da Global Labour University (GLU). Pesquisadora do Centro de Estudos



Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Demografia Econômica, atuando principalmente nos seguintes temas: gênero, mercado de trabalho, ocupação e distribuição de renda.

**JANE LUCIA WILHELM BERWANGER** é advogada, mestre em Direitos Sociais pela Unisc. Doutora em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Professora de Direito Previdenciário da Unisc, de pós-graduação na Rede LFG, PUC/PR, Imed, Iesa, IDC, Esmafe-PR, Esmafe-RS, Feevale, Atame, dentre outras instituições. Palestrante da OAB/RS. Preside o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). É autora de várias obras de Direito Previdenciário, como *Previdência Rural Inclusão Social e Segurado Especial*, pela Editora Juruá. Integra o Conselho Editorial da Editora Juruá e coordena a *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, da Editora LexMagister.

**JOSÉ RICARDO RAMALHO** é professor titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. É pesquisador do CNPq e da Faperj e coordenador do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Trabalho e Ambiente (DTA/CNPq).

**JULIANO SANDER MUSSE** é pesquisador da Seguridade Social e de temas relacionados ao mercado de trabalho. É economista pela UFV e especialista em Direito Previdenciário. Atuou na Assessoria de Estudos Socioeconômicos da Anfp e foi coordenador de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

**LAURO MATTEI** é especialista em Políticas Públicas pela Universidade do Texas (USA), doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-doutor pela Universidade de Oxford (UK), onde desenvolveu estudos sobre pobreza no Brasil e na América Latina. Atualmente é professor do curso de graduação em Economia e de pós-graduação em Administração, ambos na UFSC. Suas áreas de pesquisa se concentram nos temas do desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, pobreza e economia do trabalho. Dentre suas últimas publicações destaca-se a organização dos seguintes livros: *A América Latina no limiar do século XXI* (2011); Caio Prado Júnior e os dilemas do desenvolvimento brasileiro (2012). Desde outubro de 2012, é pró-Reitor da UFSC.

**MARCELO PRADO FERRARI MANZANO** é economista, mestre em Economia Social e do Trabalho e pesquisador do Cesit-IE/Unicamp. Dedicou-se ao estudo de temas relacionados ao mundo do trabalho e às políticas sociais. É também professor de economia brasileira na Facamp.

**MARCELO WEISHAUPHT PRONI** é economista, mestre em Ciências Econômicas e doutor em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit). Atualmente, é diretor associado do IE/Unicamp. Tem concentrado suas atividades de ensino e pesquisa nas áreas de desenvolvimento econômico, economia do trabalho, economia do esporte e políticas públicas.

**MÁRCIO TÚLIO VIANA** é doutor em Direito pela UFMG e pós-doutor junto às Universidades de Roma I e II. Foi juiz do Trabalho e professor na Faculdade de Direito da UFMG, onde também co-coordenou o Programa Polos de Cidadania. Além de sua tese de doutorado Direito de Resistência, publicou vários livros e dezenas de artigos, quase sempre com enfoque multidisciplinar. É professor na pós-graduação da PUC-MG.

**MARIA MAENO** é graduada pela Faculdade de Medicina pela Universidade de São Paulo (-USP) e mestre em Saúde Pública também pela USP. Atualmente é pesquisadora da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho e do Ministério do Trabalho e Emprego. Assessora a diretoria do Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde em Saúde Ocupacional no Brasil. Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em saúde do trabalhador.

**MAXIMILIANO NAGL GARCEZ** é advogado de entidades sindicais e consultor em processo legislativo. É graduação em Direito e mestre em Direito das Relações Sociais (UFPR). Foi Bolsista Fulbright e Visiting Fellow na Harvard Law School. Foi assessor jurídico da bancada do PT na Câmara dos Deputados e consultor, pelo PNUD, do presidente do Parlamento de Timor-Leste. É diretor para Assuntos Legislativos da Associação Latino-Americana de Advogados Laboralistas (Alal).



**ROBERTO HENRIQUE S. GONZALEZ** é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1999) e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (2009). Atualmente está em licença do cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, cargo que ocupa desde 2004, tendo sido coordenador do grupo de trabalho e renda entre 2008 e 2009 e do periódico Políticas Sociais: acompanhamento e análise entre 2010 e 2011. Sua área de concentração é políticas de emprego e renda e regulação do trabalho.

**ROBERTO VÉRAS DE OLIVEIRA** é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Integra o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho (LAEPT/UFPB) e coordena o Grupo de Pesquisa Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas (TDEPP/UFCG).





★ *Projetos*  
para o Brasil

**Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:**

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**  
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**  
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**  
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**  
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**  
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**  
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**  
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**  
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática  
Marcos Dantas





# ★ Projetos para o Brasil

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**  
Balço de uma década  
Pablo Gentili
  
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**  
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho  
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
  
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**  
Fernando Sarti
  
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**  
Samuel Pinheiro Guimarães
  
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**  
Vanessa Petrelli Corrêa
  
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**  
Vicente Andreu
  
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**  
Leonardo Avritzer
  
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**  
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto



