

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**PARADOXOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE
TRABALHO DECENTE NO BRASIL
(2003-2012)**

ANA LÚCIA DE OLIVEIRA MONTEIRO

Brasília

2013



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

PARADOXOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE TRABALHO DECENTE NO BRASIL

(2003-2012)

ANA LÚCIA DE OLIVEIRA MONTEIRO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Política Social (SER), da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Denise Bomtempo Birche de Carvalho

**Brasília
2013**

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Denise Bomtempo Birche de Carvalho (SER/UnB)
(Orientadora)

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi (MDS – Membro Externo)

Profª Drª Jannan Joslin Medeiros (ADM/UnB)

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho (POL/UnB)

Profª Drª Silvia Cristina Yannoulas (SER/UnB)

Profª Drª Ana Claudia Farranha Santana (FUP/UnB)
(Suplente)

*Para Aline, Elisa e Isabel,
Razão de todas as minhas vitórias e conquistas.*

AGRADECIMENTOS

É chegado o momento de agradecer. À todas as pessoas que compartilharam de minhas angústias e vitórias, que dedicaram seu carinho, atenção, amizade, risos e muita alegria, quero expressar o meu agradecimento especial.

Agradecer a paciência da família, a solidariedade dos amigos, os conselhos, orientações, críticas e incentivos que recebi ao longo do caminho.

À minha família, Otavio, Aline, Elisa e Isabel, pela compreensão nos momentos de ausência e de crise, pois mesmo sem poder dimensionar o que o trabalho significava, me deram o apoio necessário para realizá-lo.

À minha orientadora, Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho, pela orientação competente, paciência, serenidade e amizade que me acompanham desde os tempos do mestrado.

Às minhas amigas Larissa, Monica, Nara, Sonia, Rosemary, Nivea, Fernanda, Márcia V., Márcia P., Josélia, pela presença amiga e incentivo diário.

À minha querida amiga Maísa, por acreditar em mim e não me deixar desistir jamais!

Ao Ribeiro, pela ajuda técnica imprescindível, pela perspectiva crítica e pelo incansável bom humor.

À Domingas, anjo amigo de todos os alunos do SER, pela simpatia, boa vontade e auxílio em todos os momentos.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e participação na pesquisa, sem os quais não seria possível a realização deste trabalho.

Aos professores da banca examinadora, pela honra de compartilhar seus conhecimentos e pelas sugestões e comentários que abriram o meu horizonte e contribuíram para o trabalho final.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esse esforço pudesse ser concretizado, agradeço imensamente e espero ter um dia a oportunidade de retribuir.

*“Muitas vezes ouvi-vos dizer como se estivesseis falando no sono:
‘Aquele que trabalha no
mármore e encontra na pedra a forma de sua alma
é mais nobre do que aquele que lavra a terra.
E aquele que agarra o arco-íris e o estende na tela sob formas humanas
é superior àquele que confecciona sandálias para nossos pés.’
Porém, eu vos digo, não no sono, mas no pleno despertar do meio-dia,
que o vento não fala
com mais doçura aos carvalhos gigantes do que à menor das hastes da relva;
e grande é somente aquele que transforma
o ulular do vento numa canção tornada mais suave pela sua própria ternura.
O trabalho é o amor feito visível.”*

(Khalil Gibran – O Profeta)

RESUMO

Esta tese tem por objetivo apresentar uma análise dos diferentes processos que compuseram a articulação política da formação da agenda governamental e a construção das bases para uma política pública sobre o Trabalho Decente no Brasil, processo contemporâneo inserido na construção de políticas públicas na área de trabalho e emprego. A análise em curso buscou identificar as contradições, correlações de forças e resistências, no sentido de mapear as intervenções e os confrontos presentes durante as negociações na medida em que a emergência de idéias e interesses vai modelando o comportamento dos atores em um processo de formulação de políticas. O marco teórico utilizado engloba a relação Estado e Sociedade Civil na formulação de políticas públicas, o modelo de correntes múltiplas de Kingdon (1995), sobre a importância dos processos de formação de agenda, acrescidos do referencial de Hall (2002) que trata sobre a relevância da incorporação das idéias, interesses e instituições na análise de políticas públicas. Os pressupostos da pesquisa partem do princípio de que, embora seja inegável a consolidação do processo democrático no país, ainda prevalece no Estado a questão econômica sobre a social, sendo que o poder que os representantes do capital exercem sobre o Estado influencia as diretrizes para a construção de políticas públicas de emprego, inibindo mudanças significativas na relação capital-trabalho. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a atuação dos atores aliada a um momento político favorável foram fatores fundamentais para a formação da agenda. No entanto, o processo de transformação da agenda governamental em política pública ainda necessita de instrumentos para consolidação do diálogo social necessário a esse tipo de articulação política. A pesquisa realizada contribui no sentido de mostrar que, no caso do Trabalho Decente, o momento político favorável e o compromisso dos atores foram fundamentais no processo de formação de agenda, mas a agenda governamental ainda não tem pilares sólidos para sustentar sua transformação em política pública.

Palavras-chave: Políticas públicas, formação de agenda, modelo de correntes múltiplas, trabalho decente.

ABSTRACT

This thesis aims to present an analysis of the different processes that formed the political arrangements of the formulation of the government agenda and building the foundations for a Decent Work Policy in Brazil, a contemporary process incorporated in the construction of public policies in the area of work and employment. The current analysis sought to identify the contradictions, correlations of forces and resistances, in order to map existing interventions and confrontations during negotiations to the extent that the emergence of ideas and interests model the behavior of actors in a process of policy formulation. The theoretical framework used includes the relationship between the state and civil society in public policy formulation, the model of multiple streams of Kingdon (1995), about the importance of the processes forming the agenda, plus the benchmark Hall (2002) which deals with the importance of incorporating the ideas, interests and institutions in public policy analysis. The assumptions of the study presume that while the consolidation of the democratic process in the country is undeniable, the power that the representatives of capital exert influence on the state guidelines to conduct public employment policies still prevails in state economic issues on social issues, and, inhibiting significant changes in the capital-labor ratio. The survey results showed that the performance of the actors combined with a political momentum were key factors for the formation of the agenda. However, the process of transformation of the government agenda in public policy still needs tools to consolidate social dialogue necessary for this type of political articulation. This research contributes to demonstrating that in the case of Decent Work, the political momentum and commitment were key actors in the process of forming the agenda, but the government agenda has no solid pillars to support their transformation into public policy.

Key words: Public policies, formation of the agenda, multiple streams model, decent work.

RESUMÉ

Cette thèse a pour but présenter l'analyse des différents processus qui ont composé l'articulation politique de la création de l'agenda gouvernementale et de la construction des bases pour une politique publique vers le travail décent au Brésil, qui est un processus contemporain compris dans l'élaboration de politiques publiques en matière de travail et emploi. L'analyse en cours a cherché à identifier les contradictions, les corrélations des forces et résistances afin de tracer les interventions et les confrontations présentes lors des négociations à mesure que les idées émergent et les intérêts modèlent le comportement des acteurs dans un processus de formulation de politiques. Le fondement théorique de ce travail comprend la relation entre l'État et la société civile dans la formulation des politiques publiques, le modèle de courants multiples de Kingdon (1995), sur l'importance des processus de création de l'agenda, plus la théorie de Hall (202) sur l'importance d'incorporer des idées, intérêts et institutions de l'analyse de politiques publiques. Les hypothèses de la recherche supposent que, bien qu'il soit indéniable la consolidation du processus démocratique du pays, il prévale encore dans l'État la question économique sur le plan social, et le pouvoir que les représentantes du capital exercent sur l'État a influence sur les directives pour la construction de politiques publiques d'emploi, inhibant changements significatifs dans le rapport capital-travail. Les résultats de la recherche ont mettre en évidence que la performance des protagonistes associée à un contexte politique favorable et l'engagement des protagonistes ont été fondamentales dans les processus de formation de l'agenda, mais l'agenda gouvernementale n'a pas encore de piliers solides pour soutenir sa transformation en politique publique.

Mots-clés: politiques publiques, formation de l'agenda, modèle de courants multiples, travail décent.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de Kingdon.....	67
Figura 2. Modelo de Hall.....	69
Figura 3. Intersecção dos fluxos de problemas, de soluções e político de Kingdon.....	188
Figura 4. Resumo do processo de formação da Agenda do Trabalho Decente segundo o marco conceitual de Kingdon.....	208
Figura 5. Resumo do processo de formação da Agenda do Trabalho Decente segundo o marco conceitual de Hall.....	209

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Atuação dos atores no processo de definição da agenda e formulação de políticas Públicas.....	74
Gráfico 2. Crescimento Acumulado do Produto Interno Bruto, Brasil, 2005 a 2010.....	104
Gráfico 3. Taxa de Desemprego Média Anual, Brasil, 2003 a 2010.....	105
Gráfico 4. Índice de Gini da Distribuição da Renda Domiciliar Per Capita, Brasil e Grandes Regiões, 2004-2009.....	107
Gráfico 5. Taxas de Desemprego por Idade e Sexo, Brasil, 2007, 2009, 2011.....	121
Gráfico 6. Aumentos reais no salário mínimo em %, 2003-2013.....	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Critérios de seleção dos informantes-chave.....	82
Quadro 2. Concepções social-democrata e neoliberal das políticas de emprego.....	110
Quadro 3. Políticas Ativas do Mercado de Trabalho.....	113
Quadro 4. Políticas Passivas do Mercado de Trabalho.....	114
Quadro 5. Arranjo institucional da Agenda Nacional de Trabalho Decente.....	200
Quadro 6. Resumo do processo de articulação da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente.....	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Índice de Gini da Distribuição da Renda Domiciliar per capita, Brasil e Grandes Regiões, 2004 a 2009.....	106
Tabela 2. Desemprego Juvenil e Desemprego Total, 15 a 24 anos, Brasil, 2009.....	121
Tabela 3. Número de educandos inscritos nos cursos do PNQ, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, 2010.....	127
Tabela 4. Eixos Prioritários da Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente.....	203

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AHTD	Agenda Hemisférica de Trabalho Decente
ANTD	Agenda Nacional de Trabalho Decente
ANTDJ	Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CCA/UNDAF	Country Common Assessment/United Nations Development and Assistance Framework
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEATAL	Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Trabalhistas
CEE	Conselho Estadual de Emprego
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Comitê Executivo Interministerial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CESIT	Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho
CF	Constituição Federal
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral de Trabalhadores do Brasil
CIMT	Confederação Interamericana de Ministros do Trabalho
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Comissão Municipal de Emprego
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CNETD	Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente
CNF	Confederação Nacional de Finanças
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
CNP	Comissão Nacional Portuária
CNPP	Comissão Nacional Permanente Portuária
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNS	Confederação Nacional da Saúde
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CON	Comissão Organizadora Nacional
CONAETI	Comissão Nacional de Erradição do Trabalho Infantil
CONATRAE	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CONCLAT	Congresso das Classes Trabalhadoras
COSATE	Conselho Sindical de Assessoramento Técnico
CTB	Central dos Trabalhadores do Brasil
CTIO	Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho
CTPP	Comissão Tripartite Paritária Permanente

CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTRI	Comissão Tripartite de Relações Internacionais
CTSST	Comissão Tripartite de Segurança e Saúde no Trabalho
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONSET	Forum Nacional de Secretários do Trabalho
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FS	Força Sindical
FUNDACENTRO	Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
GANE	Grupo de Alto Nível de Emprego
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTT	Grupo de Trabalho Tripartite
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILO	International Labour Organization
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do IPEA
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MMA	Ministério do Meio-Ambiente
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPO	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
NR	Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan Americana de Saúde
PAMT	Políticas Ativas do Mercado de Trabalho
PARC	Parcerias Nacionais e Regionais
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa-Família

PEA	População Economicamente Ativa
PEQ	Plano Estadual de Qualificação
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLANTEQ	Plano Territorial de Qualificação
PLR	Participação nos Lucros ou Resultados
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens
PNQ	Programa Nacional de Qualificação
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho
PNETD	Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPMT	Políticas Passivas do Mercado de Trabalho
PROESQ	Projetos Especiais de Qualificação
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF	Programa Nacional para a Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRORURAL	Programa para o Trabalhador Rural
RMV	Renda Mínima Vitalícia
RRA	Reunião Regional Americana
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAT	Subcomitê de Assessoramento Técnico
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPIR	Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SETRE	Secretaria Estadual de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SGP	Secretaria Geral da Presidência da República
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SEPM	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
TD	Trabalho Decente
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNIC	United Nations Information Centre/Centro de Informação das Nações Unidas

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA	23
1.1. BREVE PANORAMA DA SITUAÇÃO SOCIOECONOMICA MUNDIAL RECENTE	23
1.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESULTADO DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL	37
1.3. AS AMBIGUIDADES NA PERSPECTIVA RELACIONAL ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MERCADO	43
CAPÍTULO 2. METODOLOGIA DA PESQUISA	61
2.1. RELEVÂNCIA DA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	61
2.2. DIALOGANDO COM OS CONCEITOS DE KINGDON E HALL	63
2.3. O PAPEL DOS ATORES NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA	70
2.4. OS TRÊS “T” DE HALL NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	76
2.5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	79
2.5.1. UNIDADE DE ANÁLISE	80
2.5.2. COLETA DE DADOS	81
2.5.3. LIMITES E DESAFIOS PARA A COLETA DE DADOS	83
2.5.4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	84
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS DO TRABALHO DECENTE	88
3.1. REVISITANDO A QUESTÃO SOCIAL E AS CONTRADIÇÕES DO TRABALHO	88
3.2. A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA POR MEIO DO TRABALHO	92
3.3. A REABERTURA POLÍTICA E A VOLTA DO DIÁLOGO NO BRASIL	99
3.4. A CONJUNTURA DE 2003 ATÉ OS DIAS ATUAIS	103
3.5. POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	109
3.5.1. O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	114
3.5.2. O FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO	117

3.5.3. O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	118
CAPÍTULO 4. A CONCEPÇÃO DO TRABALHO DECENTE	134
4.1. O SURGIMENTO DO CONCEITO DE TRABALHO DECENTE	137
4.1.1. O CONCEITO DE TRABALHO DECENTE	139
4.2. A AGENDA DE TRABALHO DECENTE NO CENÁRIO INTERNACIONAL	141
4.3. O COMPROMISSO NACIONAL COM A PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE	143
4.4. A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EMPREGO E TRABALHO DECENTE	148
CAPÍTULO 5. O ESTABELECIMENTO DO DIÁLOGO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	153
5.1. O (CONTRADITÓRIO) MOVIMENTO SINDICAL NO BRASIL	154
5.2. INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA O ESTABELECIMENTO DO DIÁLOGO	161
5.2.1. AS NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO	167
5.3. DESAFIOS PARA O DIÁLOGO SOCIAL – A COMPLEXIDADE DO TRIPARTISMO	170
CAPÍTULO 6. ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA	178
6.1. O SURGIMENTO DA JANELA DE OPORTUNIDADES DE KINGDON	178
6.2. IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES NA ARENA DE NEGOCIAÇÕES	181
6.3. O MOVIMENTO DOS ATORES – ATORES VISÍVEIS E INVISÍVEIS	189
6.4. O PAPEL DO ESTADO	195
6.5. A TENTATIVA DE TRANSFORMAR A AGENDA GOVERNAMENTAL EM POLÍTICA PÚBLICA – FOMENTANDO O DIÁLOGO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO	200
CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215
ANEXOS	233

Apresentação

Esta tese tem por objetivo apresentar a análise dos diferentes processos que compuseram a articulação política da formação da agenda governamental e a construção das bases para uma política pública sobre o Trabalho Decente no Brasil, processo contemporâneo inserido na construção de políticas públicas na área de trabalho e emprego.

A análise em curso buscou identificar as contradições, correlações de forças e resistências, latentes ou manifestas, no sentido de mapear as intervenções e os confrontos que reproduzem velhas práticas ou renovam padrões, à medida que a emergência de idéias e interesses vai modelando o comportamento dos atores em um processo de formulação de políticas.

Essa busca, no sentido de identificar como a política vem materializar a efetivação do direito que está presente em todo o ciclo de políticas públicas e em especial durante o processo de negociação, onde as concepções divergentes se entrelaçam e onde fica visível, mais uma vez, a intervenção do Estado na promoção de direitos, revela a complexidade que envolve o relacionamento do Estado com a sociedade civil e o mercado.

A pesquisa tencionou compreender as nuances e os desafios de um processo em construção, que ainda necessita percorrer um longo caminho até resultar na formulação de uma política nacional pactuada nas instâncias competentes de elaboração de políticas, mas comprometida em atender aos anseios da sociedade que tem atravessado décadas de lutas em prol do desenvolvimento justo, equitativo, que ofereça oportunidades para todos e cujo objetivo final seja a plena promoção da cidadania.

Para apreender a concepção do *trabalho* como direito humano fundamental materializado por meio de política pública, a historicidade do processo, a articulação de suas dimensões políticas, econômicas, sociais e ideológicas, o objeto pesquisado procurou abranger desde os processos de industrialização e o surgimento do *Welfare State*, até a crise financeira internacional de 2008 que ainda afeta a maioria dos países no mundo ocidental.

A questão social decorrente das contradições entre o capital e o trabalho e da apropriação individual da riqueza socialmente produzida está no centro da discussão desse estudo, uma vez que é partir dela que, historicamente, há a movimentação da classe

trabalhadora¹ pela regulamentação das relações de trabalho e a exigência de que o Estado assuma o papel de mediador e solucionador de conflitos, além da provisão de padrões mínimos legais que devem ser observados na a garantia da dignidade humana no trabalho.

A pesquisa se insere em um contexto de fragilidade das relações de trabalho no âmbito internacional, que propicia o surgimento de um novo paradigma conceituado como Trabalho Decente, no sentido de fornecer as bases para que as economias mundiais possam se fortalecer, voltar a crescer e oferecer condições dignas para que a classe trabalhadora possa ser protagonista do desenvolvimento econômico, sem, no entanto, deixar de auferir os direitos sociais conquistados ou aqueles que ainda estão em fase de consolidação.

No cenário nacional, a pesquisa encontra um ambiente favorável para a promoção do Trabalho Decente, com a crescente visibilidade política do Brasil a partir da década de 2000, sua estabilidade econômica e o fortalecimento do seu papel na arena internacional. Ancoradas em uma trajetória de crescimento, as diretrizes para estabelecer o Trabalho Decente encontram uma oportunidade ímpar de unificar e consolidar iniciativas para promoção do emprego que atendam às necessidades do país frente às novas realidades de desenvolvimento com redução das desigualdades, além de auxiliar na consolidação do papel proativo que o país tem exercido em nível global.

As questões de fundo que norteiam o problema e o objeto da pesquisa partem das seguintes indagações: quais fatores econômicos, sociais e políticos determinam a inserção de um tema na agenda pública governamental? Como se dão os processos políticos de formulação de políticas públicas no *locus* do Estado? Em que medida a natureza tripartite² do mundo do trabalho facilita ou dificulta a articulação capital-trabalho para a construção de uma política pública? Que idéias, atores, interesses e instituições se manifestam nesses processos? Como a correlação de forças impulsiona ou retarda os movimentos dos atores interessados? Em que medida existe a neutralidade do Estado como ente mediador? Até que ponto os compromissos internacionais assumidos pelo Estado são responsáveis por negociações internas de políticas públicas? Quais papéis exercem os organismos internacionais neste cenário?

¹ Neste trabalho, *classe trabalhadora* é entendida como a totalidade dos assalariados, homens e mulheres, que vivem da venda de sua força de trabalho – a classe-que-vive-do-trabalho – e que são despossuídos dos meios de produção (ANTUNES, 1995, 1999, 2004a).

² Neste trabalho, entende-se por natureza tripartite do trabalho a configuração que pressupõe três dimensões: a primeira que representa o capital, a segunda que representa o trabalho e a terceira que representa o Estado. Nessa perspectiva, as referências ao tripartismo no decorrer desta pesquisa designam que as representações dos trabalhadores, as representações de empregadores e representações de governos interagem e se articulam de forma dinâmica e constante, em nome de interesses próprios e por vezes antagonicos.

Os pressupostos da pesquisa partem do princípio de que, embora seja inegável a consolidação do processo democrático no país, persiste a tradição de outorga de direitos pelo Estado, perpetuando o conceito de cidadania regulada³ que vem sendo observado desde os primeiros governos do século XX; além disso, o financiamento regulado pelo Estado das principais entidades representativas de trabalhadores⁴ e o controle que este exerce sobre essas instituições enfraquece-as em sua capacidade de articular, negociar e decidir nos processos de correlação de forças onde são formadas as agendas públicas, além de limitar seu poder na formulação consensuada de políticas públicas.

Sob esses pressupostos, é levado em conta que, em um Estado onde ainda prevalece a questão econômica sobre a social, o poder que os representantes do capital exercem sobre o Estado influencia as diretrizes para a construção de políticas públicas de emprego e inibe mudanças significativas na relação capital-trabalho.

É partir desses pressupostos que a presente pesquisa se desenvolve e procura responder às inquietações sobre a inexistência até os dias atuais de uma política ampla que regule o trabalho no Brasil.

No capítulo 1, encontra-se um breve panorama da situação socioeconômica mundial recente, que estabelece as bases para o entendimento do contexto onde surge o conceito de Trabalho Decente, perpassando pela lógica conceitual que procura definir as crises econômicas e seus impactos nas economias nacionais. Este capítulo faz a contextualização teórica da pesquisa, buscando descrever como a relação entre Estado e sociedade civil promove articulações que podem resultar na concepção de políticas públicas, assim como procura descrever as ambiguidades dessa perspectiva relacional, além de demonstrar a relevância da análise dos processos de formulação de políticas públicas.

No capítulo 2 está descrita a metodologia da pesquisa, os instrumentos e procedimentos utilizados, tendo como base teórica e conceitual os modelos de Kingdon (1995) e de Hall (2002), onde o primeiro autor define o modelo de correntes múltiplas para

³ O conceito de *cidadania regulada* é apresentado por Wanderley Guilherme dos Santos para explicitar o processo onde os direitos são outorgados pelo Estado para evitar ou minimizar conflitos e não como consequência da ação social direta. Como exemplo, podem ser citadas a regulamentação dos direitos trabalhistas na década de 1930 e a criação da CLT em 1943. (Ver SANTOS, 1994).

⁴ A estrutura do modelo sindical brasileiro baseia-se na verticalidade das organizações sindicais, na tutela do Estado por meio de extensa regulamentação e na intermediação do próprio Estado, por meio da Justiça do Trabalho, para a solução de conflitos. O financiamento das entidades sindicais está baseado na contribuição sindical obrigatória, na contribuição assistencial, na contribuição confederativa e na mensalidade associativa, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego expedir instruções referentes ao recolhimento e à forma de distribuição da contribuição sindical (CRIVELLI, 2000; MTE, 2012).

exemplificar os entrelaces que ocorrem no âmbito político durante a formação de agenda e o segundo baseia seus conceitos sobre os três “is” – ideias, interesses e instituições – que permeiam as articulações necessárias em um processo dessa natureza.

O capítulo 3 versa sobre os antecedentes históricos e políticos do Trabalho Decente e sua relação com a questão social, a cidadania e os movimentos que visam estabelecer as estruturas de diálogo necessárias para que o tema esteja contemplado de forma definitiva na agenda governamental. Neste capítulo se busca resgatar a historicidade das principais políticas de emprego no Brasil, visibilizando lacunas que uma proposta de uma política nacional de Trabalho Decente poderia completar.

O capítulo 4 discorre sobre o processo político que culminou na sintetização do conceito de Trabalho Decente pela Organização Internacional do Trabalho, o surgimento da Agenda de Trabalho Decente no cenário internacional e o compromisso do Brasil com a promoção dessas diretrizes. Neste capítulo se pretende relacionar as discussões em nível internacional com o cenário interno e a busca por instrumentos que viabilizem compromissos assumidos pelo país no âmbito global.

O capítulo 5 pretende situar o estabelecimento do diálogo social como instrumento para fortalecimento da democracia, os desafios e a complexidade das relações tripartites no mundo do trabalho e a influência dos organismos internacionais na construção e implementação de diretrizes para promover o Trabalho Decente em nível local.

O capítulo 6 apresenta as articulações e as contradições que ocorreram nos processos de formação da agenda, desde o momento da abertura da janela de oportunidades que surge quando o Brasil assume perante o cenário internacional o compromisso de internalizar as diretrizes do Trabalho Decente, em 2003, até a realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2012, que teve por objetivo pactuar estratégias que viriam a compor uma futura política nacional de trabalho e emprego.

A tese finaliza com a apresentação das considerações finais, onde são descritas a síntese dos dados da pesquisa e os fatores determinantes para a inclusão do tema do Trabalho Decente na agenda governamental, os entraves para a não-transformação da agenda em política pública, assim como a abertura de novos temas para pesquisa a partir do processo de reflexão ora realizado.

Capítulo 1. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA

Como já apresentando, este estudo visa apresentar os motivos pelos quais o tema do Trabalho Decente entrou para a pauta governamental, evidenciando os momentos que antecedem a decisão sobre os rumos e prioridades que são assumidos pelo Governo em um determinado momento histórico.

Conforme reiterado por vários autores (PEREIRA, 2008; VIEIRA, 2007; COUTINHO, 1997), é no âmbito do Estado que existem direitos e é nesse mesmo âmbito que os direitos podem ser assegurados, universalizados e materializados por meio de políticas públicas e sociais. No entanto, a ação do Estado sofre influências externas e internas que vão conduzir as diretivas assumidas pelos entes estatais, assim como por todos os atores que atuam no mesmo cenário.

No caso em epígrafe, a assunção do Trabalho Decente como diretriz para nortear políticas públicas sobre trabalho e emprego no país vem em decorrência de uma conjuntura econômica, social e política tanto no cenário internacional, quanto nacional, que impulsiona os atores no sentido de determinar um arcabouço mais sólido para a discussão visando ampliar a garantia de direitos na área de trabalho e emprego.

A seguir, é explicitado o pano de fundo desta análise, fornecendo elementos para a reflexão e compreensão desse momento histórico.

1.1. Breve panorama da situação socioeconômica mundial recente

Como será visto adiante, as pesquisas que balizam o estudo confirmam que é inegável que o desenvolvimento econômico, social e político vêm progressivamente abrangendo um maior número de sociedades desde o século XIX. Também é fato que esse processo vem acompanhado de crises cíclicas, que ao longo do processo histórico fazem retroceder alguns avanços experimentados em um período determinado de tempo. Bresser-Pereira (2010) diz que as crises são inevitáveis no capitalismo, variando os fatores que determinam sua emergência.

A crise mundial de 2008, deflagrada principalmente pelo colapso das condições que vinham sendo estabelecidas desde a década de 1980, baseadas em falsas avaliações de crédito, um sistema equivocado de classificação de riscos e práticas de remuneração altamente agressivas que incentivavam a tomada de riscos e os ganhos no curto prazo

(BRESSER-PEREIRA, 2010, segundo o modelo de MINSKY, 1982) ainda impõe ao mundo suas conseqüências, refletidas principalmente na retração dos empregos e na eliminação ou diminuição de direitos sociais⁵.

Na eclosão e no desenrolar da crise, há a convicção de que esse ciclo de crise esteja relacionado ao endividamento de famílias e empresas, lastreado por uma valorização fictícia do patrimônio financeiro e imobiliário; grande disponibilidade de capital financeiro, em busca de altos ganhos e com pequena aversão ao risco; desregulamentação do sistema financeiro; acesso a produtos baratos e existência de saltos extremamente altos de *superávit* do balanço de pagamento de diversos países exportadores, e financiamento do desequilíbrio norte-americano a juros bem convidativos (BELLUZZO, 2009).

Além da dimensão global, a crise destruiu trilhões de dólares em ativos financeiros, afetando empresas e famílias. Os investimentos privados se estagnaram, à espera do momento em que os níveis de atividade voltem a ocupar a grande capacidade instalada que ainda hoje se encontra ociosa, e os especialistas avaliam que os níveis de consumo das famílias somente voltarão à normalidade depois da recuperação dos empregos, da renda, e dos altos níveis de endividamento. (BELLUZZO, 2009).

Morais (2009) reitera a crise como um processo inerente ao modo de produção capitalista, pela qual o sistema promove, periodicamente, uma destruição seletiva de capitais, necessária para que o sistema possa retomar o seu processo de acumulação.

Embora seu auge seja observado nas economias mais desenvolvidas, os processos de globalização⁶ que alinhavam economias e sociedades orientais e ocidentais, independente de seu porte, fazem com que seus efeitos sejam sentidos em cascata em todas as regiões do planeta, ocasionando sérios problemas econômicos que suprimem milhares de postos de trabalho.

As principais características da globalização, segundo Ianni (1998) são: (i) é uma nova etapa da organização do modo de produção capitalista, em escala mundial, que tem como base as estruturas oligopolistas internacionais, intensivas em alta tecnologia ou de produção em alta escala; (ii) corresponde à autonomização do circuito financeiro em

⁵ Segundo o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 são direitos sociais a saúde, a educação, a habitação, a alimentação, o trabalho, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade, a segurança e a assistência aos desamparados.

⁶ Neste trabalho, entende-se *globalização* como o conjunto de transformações na ordem política e econômica que promovem a integração econômica, política, social e cultural das sociedades, onde os mercados e empresas de diferentes países interagem e procuram aproximar pessoas e mercadorias (IANNI, 1998).

relação ao circuito produtivo, com crescimento inédito do volume de ativos financeiros, consolidando-se um espaço financeiro mundial independente; (iii) desterritorialização dos investimentos e das finanças, conferindo enorme poder aos seus proprietários em detrimento dos Estados nacionais, já que esse grupo tem livre circulação por um mundo sem fronteiras para as suas ordens, resultando na separação entre o poder e a política.

As principais conseqüências da globalização, conforme o mesmo autor, são: (i) novo modo de repartição das riquezas, que privilegia cada vez mais o capital financeiro em detrimento dos setores produtivos da economia; (ii) progressiva perda da capacidade de regulação dos Estados nacionais, com a multiplicação das empresas transnacionais, a extensão em nível global das redes de comunicação, de informação e de transporte de mercadorias e de dinheiro permitem aos agentes econômicos constranger o poder dos Estados nacionais, por restringir sua capacidade de operar seus instrumentos discricionários; (iii) separação do capital em relação ao trabalho, o que enfraquece a cidadania social e dos movimentos, especialmente os movimentos organizados de trabalhadores; (iv) destruição do meio ambiente, ameaçando o futuro das próximas gerações; (v) intensificação de processos de discriminação, decorrentes do aumento na ênfase das identidades e pluralismo cultural, sem promover a interação entre grupos diferentes, que exercem papéis diferenciados nos modos modernos de produção (IANNI, 1998).

Santos (1993) e outros mencionam que, embora a globalização tenha se iniciado na Era dos Descobrimentos e se desenvolvido a partir da Revolução Industrial, somente a partir da consolidação do capitalismo e dos avanços tecnológicos houve a efetiva necessidade da expansão dos fluxos comerciais mundiais, sendo os modernos processos de telecomunicações determinantes para o processo.

O surgimento dos blocos econômicos e o aumento das organizações criminosas transnacionais também são resultados da globalização, devido a facilidade de mobilidade das pessoas, informações e capitais. Para Ianni (1998) a globalização trata-se de uma ruptura drástica nos modos de ser, agir e pensar, um problema de amplas proporções que atinge o mundo, em especial as populações das nações mais pobres. O processo é problemático e contraditório, incluindo integração e fragmentação, nacionalismo e regionalismo, racismo e fundamentalismo, geopolítica e geoeconomia, livre mercado e protecionismo. Milton Santos completa afirmando que "O espaço se globaliza, mas não é mundial como um todo senão como metáfora. Todos os lugares são mundiais, mas não há

um espaço mundial. Quem se globaliza mesmo são as pessoas (...), assim, "cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente" (SANTOS, 1993; 1996:273).

O caráter perverso do sistema econômico global, instalado desde o início da industrialização, já previsto por Marx (1992), confirma o que Santos (2006) coloca ao afirmar que nesse sistema o mercado⁷ passou a ocupar um lugar central, definindo os rumos que as economias vão tomar a depender de suas próprias diretrizes.

Polanyi (1980) estabelece que os mercados sempre foram acessórios à vida econômica, subordinados ao sistema social ou a governos centralizados. Parte do pressuposto de que há uma auto-regulação, que dirige as ações e define os resultados, baseado em uma linearidade onde *“uma economia de mercado é um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável”* (POLANYI, 1980, p. 81).

Polanyi adverte para a existência, além do mercado de bens, do mercado de trabalho, terra e dinheiro, cujos preços de suas mercadorias, que também promovem rendimentos, são o salário, o aluguel e os juros.

Para Polanyi, o livre mercado é um sistema racional, que parte de alguns pressupostos básicos como i) a existência de indivíduos racionalmente livres capazes de manifestar livremente a sua vontade no mercado; ii) que estes indivíduos sejam iguais em direitos e deveres; iii) que estes indivíduos busquem maximizar o seu bem estar através de trocas racionais; iv) a existência de bens em relação aos seus detentores na forma de mercadoria, sujeitos, portanto, à alienação, incluindo aí a força de trabalho; v) a total separação da ordem econômica, que é regulada pelo mercado, da ordem política, que é regulada pelo Estado.

Embora admita que isso seja possível em teoria, Miranda (2008) alerta que na prática as diferenças sociais mostram a ineficiência do livre mercado como instrumento de promoção do bem estar coletivo. Apenas um pequeno grupo, detentor de maiores recursos

⁷ Em uma concepção mais ampla, o *mercado* pode ser entendido como uma construção social, espaço de interação e troca, regido por regras e normas formais ou informais, onde ocorrem eventos e comportamentos que influenciam as decisões dos atores envolvidos. O Dicionário de Economia do Século XXI apresenta o conceito de mercado como sendo *o local, teórico ou não, do encontro regular entre compradores e vendedores de uma determinada economia. Concretamente, o mercado é formado pelo conjunto de instituições em que são realizadas transações comerciais. Ele se expressa, entretanto, sobretudo na maneira como se organizam as trocas realizadas em determinado universo por indivíduos, empresas e governos* (SANDRONI, 2006, p.528).

econômicos consegue agir dentro da sua lógica racional, obtendo vantagens sociais e econômicas por meio da maximização dos lucros.

Além das diferenças de poder advindas da propriedade de bens, outros fatores contradizem o funcionamento do livre mercado. Embora trabalho, terra e dinheiro sejam elementos vitais ao funcionamento do mercado, nem o trabalho, nem a terra, nem mesmo o dinheiro são, em essência, mercadorias (MIRANDA, 2008).

Essas idéias foram contestadas por John Maynard Keynes em sua obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936, apud BISPO; MUSSE *et al.*, 2009), ao mostrar a inexistência do princípio da autorregulamentação nas economias capitalistas e o caráter intrinsecamente instável do sistema. Em busca do ganho máximo, o comportamento individual e racional dos agentes econômicos poderia gerar crises, a despeito do funcionamento das poderosas forças do livre agir dos mercados.

Ao analisar os fatores que causaram a eclosão da crise de 2008, (MATIJASCIC; PIÑON; ACCIOLY, 2009) mostram que a hegemônica doutrina da superioridade do mercado como agente econômico racional e que deve se autorregulamentar falhou. Sob essa perspectiva, a falta de regulamentação levou a economia global a mais profunda crise desde a crise de 1929.

Esses autores demonstram que o agudo cenário de recessão enfrentado pelos os países desenvolvidos, aliados à queda nas exportações e importações dos países em desenvolvimento, além do aumento das taxas de desemprego e de queda nos fluxos de comércio internacional são falhas sistêmicas acarretadas por este tipo de modelo e que só podem ser remediadas através de vigorosa atuação de governos e instituições multilaterais trabalhando de forma coordenada e cooperativa, no sentido de aumentar a regulamentação e ampliar um complexo desenho de reforma no sistema.

A construção do Estado de Bem-estar⁸ (*Welfare State*) nos países industrializados no século XX foi uma resposta para a imperfeição do sistema de livre-mercado, especialmente em face das crises econômicas e sociais que assolaram o planeta no período

⁸ *Estado de Bem-Estar*, ou *Estado-Providência* ou *Estado Social* é um tipo de organização político-econômica que pressupõe o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Os princípios do Estado de Bem-Estar preconizam que todo indivíduo tem o direito, desde o nascimento até a morte, a um conjunto de bens e serviços providos pelo direta ou indiretamente pelo Estado, por meio de seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos, chamados de *sociais*, englobam a saúde, a educação, o direito a uma renda mínima, o auxílio aos desamparados, a proteção da maternidade, auxílio para criação dos filhos e outros. Cabe ao Estado de Bem-Estar garantir serviços públicos e de proteção a toda a população (ARRETCHE, 1996; MARSHALL, 1967; ESPING-ANDERSEN, 1990).

entre guerras, aliada ao receio de novas revoluções comunistas nos países do ocidente, e também como uma das medidas preventivas de novos conflitos mundiais.

Arretche (1996) observa que os condicionantes da emergência e do desenvolvimento do *Welfare State* são predominantemente de ordem econômica, inseridos no conjunto de mudanças sociais desencadeadas pela industrialização, sendo um fenômeno homogêneo e com poucas variáveis entre os países onde esta ocorreu.

A autora afirma que a industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiriam novas formas de integração social.

Esses efeitos geram os problemas sociais com os quais os governos têm de lidar como o resultado das mudanças sociais desencadeadas pela industrialização. Assim, o desenvolvimento industrial tem um papel central e determinante no surgimento dos programas sociais.

De fato, historicamente, observa-se que o *Welfare State* desenvolveu-se em todos os países urbano-industriais. Embora variem enormemente em termos de direitos e liberdades civis, os países que estabeleceram um sistema de bem-estar variam pouco em sua estratégia geral de construção de um piso abaixo do qual ninguém pode estar. Os valores aludidos para defender o *Welfare State* -- justiça social, ordem política, eficiência ou igualdade - dependem do grupo que articula sua defesa. No entanto, o resultado obtido demonstra uma das mais importantes uniformidades estruturais das sociedades modernas. Quanto mais ricos os países se tornam, mais semelhantes eles são na ampliação da cobertura da população e dos riscos. (WILENSKY, 1975:15-6, in ARRETCHÉ, 1996).

A eclosão de crises agudas e de grande envergadura, como a Grande Depressão de 1929 ou a Segunda Guerra Mundial, suscitaram reformas na provisão pública de bem-estar, ampliando direitos e garantindo bens e serviços desvinculados do mercado. Tanto os Estados Unidos como a Grã Bretanha promoveram inovações institucionais em épocas críticas. Os primeiros, durante o *New Deal*, implementaram, notadamente através do Social Security Act, de 1935, o seguro social (sistema contributivo para desempregados e idosos inativos) e um conjunto importante de programas sociais compensatórios voltados para dirimir o sofrimento imediato dos mais pobres, à época os sem-trabalho (LAVINAS, 2009).

A Inglaterra, sob orientação de William Beveridge, promoveu em 1942, em meio à guerra, a idéia da proteção social ao integrar, em um sistema único - unificado do ponto de vista administrativo e uniforme no que tange aos benefícios e serviços - e extensivo, a toda a sua população, distintos níveis e formas de segurança básica, transpondo as fronteiras do seguro social e instituindo o Estado de bem-estar social.

Ainda segundo Lavinias (2009), o modelo beveridgiano de proteção social foi disseminado em vários outros locais e demonstrou que, embora os benefícios monetários fossem indispensáveis, eram insuficientes para prover a segurança necessária e vencer os cinco grandes males, definidos por Beveridge, a ameaçar a humanidade (a ociosidade, as necessidades, a miséria, a ignorância e a doença). Era preciso atuar preventivamente para evitar esses males e combater a pobreza e era igualmente necessário garantir o investimento social através da provisão de serviços de base fiscal.

É nesse contexto histórico, social, político e econômico que se confirma o papel central e determinante desempenhado pelo desenvolvimento industrial no surgimento dos programas sociais.

Esping-Andersen (1991) afirma que a introdução dos direitos sociais modernos, que promovem o abrandamento do *status* de mercadoria que foi conferido pelo sistema capitalista à força de trabalho, chamado por ele de *desmercadorização*⁹, é uma das características mais importantes dos sistemas de bem estar. Segundo o autor, a *desmercadorização* ocorre quando a prestação de serviços objetivando o bem estar da população passa a ser tratadas como questão de direito, ou quando proporcionam à pessoa sobreviver sem depender do mercado.

Arretche (1996) reitera que o surgimento de programas sociais é um desdobramento necessário de tendências mais gerais postas em marcha pelos processos de industrialização. O estabelecimento de padrões mínimos, garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade está associado aos problemas e possibilidades postos pelo desenvolvimento da economia por meio da expansão da atividade produtiva e conseqüente absorção intensiva da força de trabalho disponível em uma sociedade.

Se a realidade mostrou que o mercado não é autorregulável e que a industrialização visibilizou e fortaleceu as demandas sociais oriundas do próprio processo endógeno que

⁹ *Desmercadorização*, para o autor é entendido enquanto “o grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado”. (ESPING-ANDERSEN, 1990: 37)

alimenta as economias, o Consenso de Filadélfia¹⁰ foi o triunfo da ideia de regulação internacional econômica e social. Nesse contexto, o “social” era considerado um complemento indispensável para o “econômico”. A Organização Internacional do Trabalho liderou a comunidade epistêmica¹¹ dominante que se impôs com a Declaração de Filadélfia, de 1944, que continha uma afirmativa incisiva: “*o homem não é uma mercadoria*”, inspirada nas formulações de Karl Polanyi e que objetivava a regulamentação das condições de trabalho e dignidade humana. A época foi marcada pelos acordos de Bretton Woods, e a vertente keynesiana na condução das políticas macroeconômicas ganhou maior dimensão. A partir daí caberia aos governos gerir as políticas no sentido de instrumentalizar e possibilitar a busca do pleno emprego.

Essas diretrizes se mantiveram até a década de 1970, quando a queda do sistema de Bretton Woods (fim da conversibilidade do dólar ao ouro, elevação do preço do petróleo, recessão, entre outros) e a perda de confiança em relação ao poder de intervenção do Estado colocaram em questão as teorias keynesianas para sanar os complexos problemas econômicos observados. Dessa forma, novas estratégias alinhadas ao contexto neoliberal¹² foram efetivadas, fortalecendo a atuação de organismos financeiros no estabelecimento de metas globais de desenvolvimento e diminuindo a ação de instituições que atuavam em prol da reforma do Estado e da evolução dos sistemas de proteção social, ficando estas em posição secundária no cenário internacional (MATIJASCIC; PIÑON; ACCIOLY, 2009).

¹⁰ Conferência que reuniu representantes de 45 países em 1944, que tinha como objetivo alinhar a política econômica mundial. O Consenso de Filadélfia inclui o conjunto de acordos conhecido como Bretton Woods, além da criação do Banco Mundial e do FMI. Um dos resultados da Conferência foi a Declaração de Filadélfia, principal pilar da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

¹¹ *Comunidade epistêmica*, segundo a definição de Peter Haas (1992) é uma rede de profissionais, com reconhecida experiência e competência em um domínio particular, que possuem autoridade política para impor esse conhecimento em seu âmbito de atuação. Dessa forma, membros de comunidades epistêmicas transnacionais podem influenciar os interesses de um Estado, seja identificando-os diretamente para os tomadores de decisão, seja destacando suas diferentes dimensões para que a partir daí os tomadores de decisão possam inferir quais interesses devem ser efetivamente considerados em um processo.

¹² Neste trabalho, *neoliberalismo* é entendido segundo a definição de Ianni (1998), significando a liberalização crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo. Seu pilar é o reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como fundamento da organização e do funcionamento das diferentes formas de sociabilidade, englobando não somente as empresas, mas também as diferentes instituições sociais que compõem uma determinada sociedade. No âmbito do Estado, há um movimento crescente de liberalização, desregulamentação e privatização, onde o poder estatal é liberado de qualquer empreendimento que possa interessar ao capital privado nacional e internacional. Para Rosanvallón (1992), no neoliberalismo o Estado estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico sem, no entanto, participar do jogo; é a crítica da crítica da economia de mercado. Seus defensores não negam os defeitos do mercado, mas tentam demonstrar que essas deficiências são menores que as provenientes de um Estado Social, apresentando-se como o melhor modo de regulação social existente.

Ainda assim, esses organismos mantiveram sua linha de atuação, no sentido de apoiar os países a prever e enfrentar crises mundiais que tivessem possibilidade de impacto em largo alcance, e estabelecendo agendas globais de suporte ao desenvolvimento humano sustentável.

Com a extensão da cidadania conquistada por setores organizados da sociedade, o *Welfare State* assumiu configuração social-democrata e adotou políticas sociais que visavam não apenas zelar pela ordem social estabelecida, mas também prestar serviços e benefícios como direitos devidos. Segundo PEREIRA (2008), este foi o período em que a política social teve os seus melhores momentos como instrumento de concretização de direitos sociais, embora, pelo fato de ser contraditória, passasse também a atender interesses do capital.

À luz desses autores, essa contradição se concretiza quando há uma diretriz determinante de que os gastos com programas sociais somente são possíveis porque o desenvolvimento econômico permite o crescimento da riqueza das sociedades (WILENSKY, 1975, in ARRETCHE, 1996). A partir da constatação de uma correlação entre as variáveis crescimento industrial e gastos sociais, os autores consideram que a primeira é uma condição necessária para a segunda. Dito de outro modo, os programas sociais ou não aparecem ou permanecem insignificantes em sociedades que não produzam um excedente nacional suficiente para financiá-los (WILENSKY, 1975, in ARRETCHE, 1996).

A modernidade industrial alcançada pelo Brasil não significou redução das desigualdades e melhoria de acesso ao aparato público, nem foi balizada pela regulamentação, por meio de políticas sólidas e permanentes, na área de trabalho e emprego (IANNI, 1992). Ao contrário, como se limitou a determinadas esferas da sociedade, foi um fator contributivo para o agravamento das desigualdades que constituem a questão social no país. No dizer do autor, “*a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica, fabrica as desigualdades...*” (p. 112).

Embora desde a década de 1930 o Brasil tenha experimentado o surgimento de várias políticas na tentativa de regular o mercado de trabalho¹³, somente a partir da década

¹³ Como exemplo, se pode citar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931, a instituição da Carteira de Trabalho obrigatória em 1932, o início da transição do modelo previdenciário por empresa (Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs) para o modelo por categoria profissional (IAPs) em 1933, a instituição do salário mínimo em 1940, a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, a incorporação à

de 2000, com a tentativa de sobreposição do social sobre o econômico, foi que se começa a estabelecer um novo parâmetro de metas para a redução da pobreza e das desigualdades no país.

O processo reflete, também, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, resultado da Cúpula do Milênio de 2000¹⁴, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque, que estabelecem metas mínimas a serem alcançadas pelos países até 2015, sendo a principal delas a redução da pobreza e das desigualdades.

Na área do trabalho, a Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa (OIT, 2008)

“afirma que o trabalho não é uma mercadoria e que a pobreza, onde houver, constitui um perigo para a prosperidade de todos; (...) as empresas produtivas, rentáveis e sustentáveis, junto com uma economia social sólida e um setor público viável, são fundamentais para um desenvolvimento econômico e oportunidades de emprego sustentáveis (p. 2-3)”,

e que as nações devem se mobilizar no sentido de

“transformar o desenvolvimento econômico em progresso social e o progresso social em desenvolvimento econômico” (p. 5).¹⁵

Previdência do seguro contra acidentes de trabalho e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) também em 1966, como uma alternativa ao seguro-desemprego, em troca do estatuto da estabilidade no emprego. Outra inovação importante foi a criação, em 1970, do PIS (Programa de Integração Social), uma tentativa de vincular o trabalhador aos ganhos de produtividade advindos do crescimento da economia nacional. Em 1972 e 1973, foi estendida a cobertura previdenciária aos trabalhadores autônomos e domésticos. Ainda na década de 1970, houve a instituição do Prorural/Funrural (Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural) em 1971 e a criação da Renda Mínima Vitalícia (RMV) em 1974. Na década de 1980, antes da Constituição de 1988, houve a criação do FINSOCIAL em 1982, embrião da atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e do seguro-desemprego em 1986, embora ainda sem vinculação orçamentária específica (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

¹⁴ A Cúpula do Milênio ocorreu em setembro de 2000, em Nova Iorque, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, onde presidentes de 189 países debateram sobre os principais problemas que afetam o mundo no novo milênio. O resultado da Cúpula foi o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, metas a serem cumpridas até o ano de 2015 e que visam principalmente à erradicação da pobreza extrema e da fome. Ver <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

¹⁵ Embora a Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa tenha sido acordada pelos países-membros da Organização em junho de 2008, durante a Conferência Internacional do Trabalho, o documento responde a uma demanda dos constituintes da OIT, em especial da classe trabalhadora, aos desafios que as constantes crises têm acarretado ao mundo do trabalho, no sentido de promover políticas que protejam os trabalhadores das constantes instabilidades econômicas que o mundo vinha atravessando desde a década de 1980. Ver http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_globalizacao_213.pdf

No Brasil, desde a crise internacional de 2008 há um sobressalto constante que ameaça a trajetória positiva de combinação do crescimento econômico com melhoras sociais, especialmente no campo da redução da pobreza, melhoria da distribuição da renda e aumento do emprego formal. Apesar de as políticas anticíclicas adotadas evitarem que o país percorra o mesmo caminho de regressão econômica e social observada durante as crises anteriores (1981/83, 1990/92, 1999 e 2003), ainda hoje não se pode afirmar que o país, ao final, saia vitorioso de uma situação que exige estratégias complexas para seu enfrentamento. (POCHMANN, 2009).

A interface da eclosão de crises com o mundo do trabalho é evidente e a massa de trabalhadores acaba tendo que arcar com as conseqüências negativas desse descompasso.

Como mostram os dados do MTE (SICSÚ, 2009), no Brasil as conseqüências para os trabalhadores foram imediatas. Em outubro de 2008, foram criados somente 61 mil novos postos de trabalho. Esse número representava um sinal de alerta, já que em outubro de 2007, haviam sido criados 205 mil novos empregos. Em novembro de 2008 foram perdidos 41 mil empregos. Em novembro de 2007 haviam sido criados 125 mil novos empregos. Dezembro de 2008 e janeiro de 2009 apresentaram números que também confirmavam a gravidade da crise. Em dezembro foram perdidos 655 mil postos de trabalho formais e, em janeiro, 102 mil. Em dezembro de 2007, haviam sido perdidos 319 mil e, em janeiro de 2008, haviam sido criados 143 mil novos postos. Os focos de demissões de trabalhadores com carteira assinada estavam na indústria, na agropecuária e na construção cívica. Entre outubro de 2008 e março de 2009 foram perdidos, na indústria, mais de 492 mil postos de trabalho (SICSÚ, 2009, segundo dados do MTE/CAGED).

Em nível global, os dados da OIT revelam o aumento da desigualdade da renda, a elevação dos índices de desemprego e a incapacidade das políticas públicas domésticas de melhorar os rendimentos da classe média e dos grupos de baixa renda (OIT, 2008a).

No mesmo Relatório é possível observar que o processo de expansão capitalista, que ocorreu nesses últimos vinte anos, especialmente no Leste Europeu, Índia e China, determinou a criação de um grande número de postos de trabalho de baixa remuneração. Somente esses países responderam por 50% dos novos empregos entre 2000 e 2007. Ao final desse período, havia quase um terço a mais de empregos do que em 1990.

No entanto, os efeitos positivos que poderiam surgir da expansão do emprego foram contrabalançados pela piora da qualidade do trabalho, como mostra o Relatório da OIT (2008a). A capacidade de deslocamento do capital universalizou, nos limites ditados

pelo modelo econômico e político vigente, a precarização¹⁶ do emprego. Os diversos países foram submetidos a uma concorrência predatória, tendo no trabalho uma das variáveis de ajuste, por meio de baixos salários, isenção de impostos e outras facilidades de toda ordem.

Segundo a OIT (2008a), a geração de empregos no sudeste asiático foi fundamental para ampliar a cidadania nesses países, mas o seu efeito pelo resto do mundo foi a diminuição do emprego e dos salários. Em economias desenvolvidas, esse processo foi lento, mas continuado. Entretanto, nos países periféricos o movimento foi brusco. Na América Latina, o rendimento médio do trabalho caiu 11%, entre 1999 e 2002, e 20% na África entre 1998 e 2003.

De maneira geral, a crise tem uma dimensão estrutural, demonstrada inclusive pelo chamamento do Estado para devolver capacidade de funcionamento aos mercados. Mas o fim da crise pode não significar a superação dos marcos que construíram a situação atual (VAZ, 2009).

É preciso ressaltar, conforme dados da OIT (2008a), que nas três crises que precederam e afetaram as economias mais desenvolvidas entre 1975 e 2007, de caráter mais restrito que a crise de 2008, a recuperação dos níveis de desemprego levou entre cinco e oito anos e que a taxa de desemprego não voltou aos níveis observados antes das crises. Esse fato também se observa durante a crise asiática de 1996, onde os níveis de emprego, onze anos depois, ainda não haviam conseguido chegar à metade do índice anterior à crise.

As estratégias definidas pelo Estado brasileiro de melhorar a distribuição de renda, o crédito produtivo e a construção de infraestruturas respondem a demandas prioritárias do país, e tentam, ao mesmo tempo, atingir o objetivo de redução de vulnerabilidades frente à crise mais recente.

Ainda segundo a OIT (2008), a crise de 2008 abriu espaço para o aparecimento de alternativas de desenvolvimento, seja em nível global ou local. Para enfrentar os desafios que o mundo do trabalho vem suportando é necessário implementar estratégias que visem

¹⁶ Neste trabalho, a definição de *trabalho precário* é dada por Galeazzi (2006). Esta definição contempla duas dimensões – a ausência ou redução de direitos e garantias do trabalho e a qualidade no exercício da atividade profissional. Na primeira dimensão, considera-se o retrocesso em relação a conquistas constitucionais e não-constitucionais acordadas por negociações coletivas, bem como a ampliação das formas de inserção ocupacional que não estendam ao trabalhador parte ou o todo dos direitos constitucionais. Na segunda dimensão consideram-se a relação entre ganhos e quantidade de trabalho e, de forma complementar, aspectos de qualidade ligados diretamente ao exercício da atividade. A OIT denomina precarização do trabalho quando não são oferecidas aos trabalhadores as condições mínimas para o exercício da atividade produtiva que assegurem sua dignidade e de sua família, salários dignos e garantias de proteção social extensiva aos familiares e/ou dependentes (OIT, 2008).

não somente aos problemas deflagrados pela própria crise mas, ao contrário, é preciso restabelecer relações políticas, sociais e econômicas mais justas, que amplie os gastos sociais, para assegurar direitos e políticas públicas capazes de universalizar a cidadania; que determinem um novo processo de desenvolvimento, com crescimento econômico, valorização do trabalho e relações ambientais sustentáveis.

Se diante do cenário de crise não é possível restabelecer ou construir um novo modelo de *Welfare State*, ainda é viável que se formule estratégias para evitar que haja a perda dos empregos de um grande contingente de pessoas integrantes do processo produtivo e contribuem para o progresso econômico de seu país, mas que sofrem imediatamente as conseqüências de atos que ocorrem, muitas, vezes a milhares de quilômetros de distância, no bojo de decisões que partem de instituições das quais nunca ouviram sequer falar (DOWBOR, 2009).

A crise recoloca na ordem do dia o papel fundamental do Estado por meio da formulação e implementação de políticas anticíclicas. Setores estratégicos, como os de infra-estrutura, moradia e trabalho são definidos como fundamentais para enfrentar a crise através do investimento público, com geração massiva de empregos e manutenção da atividade econômica.

Nota-se, porém a continuidade da prevalência de um conjunto de ações de curto prazo com metas bem definidas, sem contemplar, contudo, a formulação, complexa e de longo prazo, de políticas. Não são definidas estratégias para programas em políticas, o que serviria de lastro para a sociedade brasileira enfrentar novas crises (LAVINAS, 2009). Dessa forma, a política estatal não estaria a serviço das exigências ou necessidades de qualquer grupo ou classe social, mas sim reagindo a problemas estruturais por meio da prestação de serviços (OFFE, 1984).

Na trajetória de outorga de direitos que o Estado brasileiro vem promovendo¹⁷ no sentido de antecipar ou evitar conflitos que exijam uma maior atenção e uma reforma profunda tanto na gestão das políticas, como na própria ideologia de desenvolvimento que o país tem adotado, nota-se a priorização em políticas focalizadas¹⁸ que visam atender

¹⁷ Conforme definido por Santos (1994), ainda hoje se perpetua a promoção da “cidadania regulada”, onde o surgimento dos direitos sociais não necessariamente sucede os direitos civis e políticos. CARVALHO (2004) reforça essa idéia ao afirmar que no Brasil não houve a sucessão de direitos e as relações necessárias para o estabelecimento da cidadania social, civil e política, sendo isso ainda um entrave para a plena implementação dos direitos contidos na Constituição de 1988, persistindo ainda um significativo contingente de excluídos ou cidadãos de segunda classe que as políticas em vigor não conseguiram abranger de forma inclusiva.

¹⁸ A focalização, a descentralização e a privatização são estratégias propostas pelo neoliberalismo para melhorar a eficiência dos gastos públicos. Segundo esta estratégia, a focalização visa o direcionamento dos

necessidades imediatas, mas que não compreende a ampla gama de direitos conquistados a partir da Constituição de 1988¹⁹.

Na área do *trabalho*, a consolidação dos movimentos de trabalhadores, com a criação das Centrais Sindicais, e o diálogo constante com as classes empresariais não conseguiu efetivar, ainda, uma política ampla que contemple os diversos prismas que regem as relações de trabalho e emprego. Embora haja, a partir da década de 2000, a tentativa de consolidar o diálogo tripartite e elaborar uma política nacional, a própria natureza antagônica que rege a relação capital-trabalho causa interferências e intercorrências que afetam e retardam os processos de negociação.

Sendo o Estado o ente mediador, mas tendo absorvido em suas estruturas parte dos atores que deveriam atuar como demanda e controle social, nota-se o que Galvão (2000) destaca sobre a mudança que ocorre quando há um fator que facilite a troca de papéis de atores sociais, seja este o financiamento de organismos internacionais para projetos sociais, seja a possibilidade de atuar em um cargo público dentro da agenda de governo.

Quando esta situação ocorre, há uma progressiva despolarização do movimento social, no caso, as entidades representativas da classe trabalhadora e o debate em torno da formulação de uma política passa a ser mediado pelos benefícios que podem vir a ser auferidos da situação.

Ao abrir mão do papel de demandante de ação do Estado para outro, onde é exigida ação gestora e política, há uma perda de identidade dos atores sociais, que passam a se identificar como atores de governo. Nessa troca, outros interesses entram em jogo e a relevância das ações programáticas vão ficar em segundo plano, a depender dos caminhos que o jogo político vier a estabelecer.

Em um ambiente tradicionalmente politizado, como as relações de trabalho, isso se torna mais evidente, já que existe também uma relação íntima entre organizações que

gastos sociais apenas aos mais necessitados na sociedade (MACHADO, 2006). No governo de Fernando Henrique Cardoso destacam-se o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Cartão Alimentação. Ao Programa Fome Zero, criado em 2002, âncora da agenda política social do governo do Presidente Lula e que catalisava diversas ações assistenciais seguiu-se o Programa Bolsa-Família, criado em 2003 e que passou a ser a principal política social desse governo. No âmbito rural, articulados ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) que foi criado em 1995, foram criados o Programa de Aquisição de Alimentos, em 2003, o Seguro da Agricultura Familiar, de 2004, e o Programa Garantia-Safra, criado em 2002 e aperfeiçoado em 2003 (JACCOUD *et al*, 2009).

¹⁹ Pereira (2002) demonstra que a seletividade e a focalização nas políticas públicas são atributos do neoliberalismo adequados ao contexto das políticas sociais. A seletividade permite instituir benefícios orientados pela discriminação positiva, tornando seletivos os benefícios oriundos das políticas sociais, o que contradiz o princípio da universalidade que assegura a política social como universal. Assim, a focalização reduz a abrangência das políticas sociais de acordo com alguns critérios pré-estabelecidos, quase sempre estando restrita aos grupos sob maior risco e vulnerabilidade social.

representam o capital e o trabalho e os partidos políticos, fazendo com que as relações de poder se tornem a prioridade em detrimento do interesse público.

Sob essas circunstâncias, a elaboração e a negociação de normas, de políticas e de diretrizes assumem proporções bem mais complexas do que em outras áreas, onde não há essa tríade antagonica que tão bem caracteriza os padrões conhecidos que regem o capital e o trabalho.

Em 2003, quando o governo do Brasil se compromete perante o cenário internacional a desenvolver um plano em consonância com as diretrizes de Trabalho Decente²⁰ preconizadas pela OIT, há um cenário favorável aos interesses dos trabalhadores, onde as representações da classe trabalhadora tem acesso ao comando do país e ao primeiro escalão das instâncias de governo.

No entanto, essa vantagem não se reflete imediatamente na articulação das diretrizes que irão se tornar a futura política de trabalho e emprego do país. Ao contrário, evidencia-se uma fragilidade que impede avanços significativos, tornando o processo moroso e pouco consistente. Apesar do estabelecimento de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente e de um Plano Nacional para sua execução, há entraves no próprio processo que embaraçam as negociações e retardam as soluções.

É em meio a esse processo contemporâneo, que ainda não está finalizado, que esta pesquisa se desenvolveu, no sentido de identificar os fatores, os atores, as idéias, os interesses e as interrelações que fomentam os espaços públicos de poder na tentativa de elaborar uma política pública que venha a atender à demanda social por melhores condições de trabalho e emprego no Brasil.

1.2 As políticas públicas como resultado da relação Estado e Sociedade Civil

Conforme descrito anteriormente, esta pesquisa tem como objetivo descrever os processos de articulação que resultaram na formação da Agenda de Trabalho Decente no Brasil, como objetivo de uma política governamental que preconiza a melhoria das

²⁰ O conceito de Trabalho Decente foi formalizado pela OIT em 1999, e sintetiza sua missão histórica de *“promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável”*

(Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>)

condições de trabalho no país. Esta investigação situa os momentos que antecedem as decisões, enfatiza o papel que cada um dos atores envolvidos desempenha e a evolução do diálogo sobre o tema.

Para a compreensão desses momentos no cerne do processo de definição de agenda do ciclo de políticas públicas, faz-se necessário apresentar as concepções de duas categorias que estão presentes na pesquisa e que são fundamentais no desenvolvimento de políticas públicas – Estado e Sociedade Civil.

Na história política contemporânea, partidos políticos, sindicatos, cooperativas e associações têm sido os atores-chave na luta pela ampliação das capacidades de organização política e civil da sociedade. A partir do último terço do século XX, é indiscutível a ênfase colocada nos movimentos sociais, incluindo a ampla gama de ações cidadãs de reivindicações de direitos, desde as não-estruturadas até aquelas significativamente formalizadas. Assim, pode-se dizer que o denominador comum que dá continuidade às formas e conteúdos da luta popular é a necessidade de participar da definição dos destinos da sociedade (GRAU, 1998).

Os modelos de organização e as relações que se estabelecem são variados, mas a essência é a obtenção de espaços crescentes de liberdade coletiva e um papel determinante na vida social desde a sua base.

Grau (1998) argumenta que o movimento em favor do fortalecimento da esfera pública não significa necessariamente uma relação explícita e menos direta com o Estado. No entanto, há uma forte tendência de favorecer as políticas de influência direta e de inclusão dos movimentos sociais no Estado. Sob este aspecto, uma nova expressão surge a partir do final da década de 60: a noção de participação cidadã que, desligada da noção de participação comunitária, refere-se à participação política e manifesta a intervenção direta dos agentes sociais em atividades públicas. Dessa maneira, há um fortalecimento da sociedade civil, que se torna também política ao procurar exercer os direitos que lhe são pertinentes.

A idéia de sociedade civil está ligada ao pensamento liberal, que ganha projeção a partir do século XVIII e representa a sociedade dos cidadãos. O termo *civil* significa que a sociedade é formada por cidadãos, ou seja, aqueles que têm direitos e deveres na sociedade em que vivem (Vieira, 2001). Muito embora a noção dos deveres dos cidadãos tenha sido clara e amplamente difundida em quase todas as sociedades, a idéia de que estes tivessem também direitos, e devessem exercê-los, é uma concepção relativamente nova, advinda

principalmente dos movimentos em prol da democracia surgidos a partir da Revolução Francesa.

Em sua reflexão, Bobbio (1992) diz que direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico – sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando têm reconhecidos direitos fundamentais; assim é possível conseguir a paz estável, onde não haja a guerra como alternativa, já que os cidadãos não serão mais deste ou daquele Estado, mas do mundo.

O princípio democrático, nos moldes das liberdades e direitos formais, tem como sua expressão máxima o direito de cidadania, que tem o seu auge no Estado de Bem-Estar social. O conceito de cidadania está ligado ao conceito de povo que modernamente provém da elaboração do conceito de Estado-nação: o povo é uno, dele emana a vontade geral que constituirá os governos, com a tendência de identidade e homogeneidade internas claramente delimitadas (OLIVEIRA, 2005).

O termo *civil*, que indica cidadão, ganha complexidade com o passar do tempo. Os direitos mais restritos, existentes dentro do conceito de cidadão, transformam-se em muitos direitos de cidadania e tornam-se direitos civis – as garantias individuais; direitos políticos e, posteriormente, direitos sociais.

Os direitos sociais são relativamente recentes, começam a surgir após a Primeira Guerra Mundial, e se fortalecem após o final da Segunda Guerra, onde, em alguns países industrializados, surge o chamado Estado de Bem-Estar Social. Portanto, a idéia de sociedade civil sugere a idéia de cidadania de uma sociedade criada dentro do capitalismo, de uma sociedade vista como um conjunto de pessoas iguais em seus direitos (VIEIRA, 2001).

Assim, as políticas sociais devem ser vistas de forma dinâmica, como resultado do confronto de interesses entre o Estado e a sociedade civil, e do conflito entre as classes antagônicas e de frações de classes divergentes no bloco do poder (CARVALHO *et al*, 2005).

Na formulação das políticas econômicas, educacionais e sociais, bem como das políticas voltadas para o mercado de trabalho, o estabelecimento de organismos tripartites – compostos pelo trabalho, pelo capital e por representantes do Estado – tornou-se um instrumento amplamente empregado na elaboração da política em si. Isto permite que as

negociações e as relações intergrupais tenham um grau considerável de influência sobre as políticas públicas (OFFE, 1989). Dessa forma, cada vez mais o Estado é confrontado com as demandas da sociedade e pressionado para atender suas necessidades.

De uma maneira geral, o Estado Social significa a adaptação do Estado tradicional às condições econômicas e sociais da civilização industrial e pós-industrial, período caracterizado por grandes possibilidades técnicas, econômicas e sociais e também por seus grandes problemas. Cada Estado em particular é visto como uma associação política em particular, em concorrência com os demais, pela aquisição e acumulação do capital, que proveria com as condições ideais para também adquirir o poder. Da coalizão entre o Estado nacional com o capital surgiu a burguesia, no sentido moderno do termo (OLIVEIRA, 2005).

Na América Latina, ao contrário do ocorrido nas nações desenvolvidas, o Estado foi concebido pelo poder oligárquico e imposto ao resto da sociedade. Os Estados nacionais, portanto, funcionavam como veículos da consolidação de nações formadas a partir dos interesses das oligarquias regionais e da extensão dos sistemas econômicos. (PINHEIRO, 1995).

Em sua evolução, as sociedades modernas têm apresentado como principal característica a diferenciação social. Além de possuir atributos diferenciados, como sexo, religião, estado civil, renda, escolaridade e outros, seus membros também possuem idéias, valores, interesses e aspirações diferentes que os leva a desempenhar papéis variados no decorrer de sua existência. Além de tornar a vida em sociedade complexa, frequentemente envolve conflitos, seja de opinião, valores ou interesses (RUA, 1997).

Para resolver esses conflitos, ou pelo menos mantê-los dentro de limites administráveis, o Estado possui as alternativas da coerção ou da política. Entre outros fatores, o problema da coerção é que, quanto mais ela é utilizada, menor é o seu impacto e maior o seu custo (RUA, 1997).

Segundo Schmitter (1979), a política sendo a resolução pacífica de todos os conflitos, consistindo no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam as relações de poder e que se destinam a promover a resolução pacífica dos conflitos na esfera pública, esta é utilizada como alternativa mais estratégica pelo Estado, pois apesar de envolver a coerção, não se limita a ela.

As políticas públicas são, então, resultados da atividade política que compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores. Sua dimensão pública é

dada não somente pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas, sobretudo pelo seu caráter imperativo, já que são ações e decisões revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 1997).

Offe (1984) argumenta que o desenvolvimento da política social não pode ser explicado somente a partir de necessidades, interesses e exigências da sociedade, mas sim que esse processo de transformação das demandas em políticas é sempre mediado por estruturas internas de organização do sistema político. Essas estruturas, na verdade, decidem se tais demandas podem ou não ser admitidas como temas que mereçam ser atendidos.

Desse modo, as políticas públicas resultam do processamento das demandas originadas no interior do sistema político e tentam atender reivindicações de amplos setores da sociedade ou de alguns grupos específicos, quando o atendimento das necessidades requer a ação do Estado.

As políticas sociais são ações governamentais que visam elevar a qualidade de vida da sociedade de forma mais equânime e justa e devem ser executadas com a participação da sociedade, representada por suas entidades, de modo a defender os interesses gerais da população (BERRO, 2011)

Segundo Molina (2002), as políticas e programas sociais na América Latina têm seguido um caminho inflexível e vertical, no qual as ações empreendidas respondem às decisões previamente tomadas e geralmente sem consulta aos maiores interessados. Por este motivo, não raras vezes, essas demonstram serem alheias às realidades que enfrentam, mostrando-se inapropriadas, especialmente em relação aos seus beneficiários. Gaetani (1997) denomina as políticas sociais como as primas pobres da família das políticas públicas, representando as dificuldades crônicas do país e sempre preteridas em função da escassez de recursos e de vontade política.

Somente nos últimos anos é que este processo tem começado a mudar e, em consequência, uma maior flexibilidade no processo obriga a repensar tanto o alcance dos diferentes componentes que o conformam como a maneira como estes se relacionam entre si.

Molina (2002) denomina essa mudança como um modelo interativo de formação de políticas e programas sociais, que tem por objetivo propor um processo de formulação e implementação de políticas que se caracteriza por uma íntima relação entre seus

componentes-chaves, de maneira que esta interação possa responder aos interesses dos diferentes envolvidos.

Assim, a inflexibilidade tradicional da formulação de políticas seria rompida e haveria uma maior pertinência da ação pretendida. Este seria o processo que permite que, na prática, seja desenvolvido o conceito de gerência social pretendido pela maioria dos formuladores de políticas.

Rua (1997) define a política pública como um conjunto de decisões que se traduzem em ações, estrategicamente selecionadas dentro de um conjunto de alternativas conforme uma hierarquia de valores e preferências dos interessados. A dimensão é pública por causa do tamanho do agregado social sobre o qual incide, mas, sobretudo por seu caráter imperativo, já que está revestido da autoridade legítima e soberana do poder público.

Assim, essa definição incorpora três elementos:

- A importância das decisões, base de toda política, já que em toda política o conflito de interesses está sempre presente, dada a variedade de enfoques e interesses em jogo.
- A existência de ações, já que política pública é aquela que é executada.
- O alcance do público, caracterizado pela legitimidade e autoridade que têm, por excelência, os governos democráticos, principais formuladores de políticas públicas.

Outra definição é dada por Nioche (1997), que define política pública como uma seqüência de ações que se traduzem em uma resposta mais ou menos institucionalizada a uma situação julgada problemática. Como na definição de Rua (1997), nesta definição também se destacam os três elementos citados:

- O conflito latente que origina as decisões, que posteriormente se traduzem em ações;
- A pluralidade e a diversidade na tomada de decisão;
- O caráter do que é público, em função do caráter institucionalizado de quem provê a resposta.

Desse modo, a análise de uma política pública deve envolver necessariamente esses aspectos, apesar da complexidade que envolve a definição dos termos “institucionalidade” e “legitimidade” citados pelo autor.

O processo de formulação de políticas sociais, conforme aponta a literatura, segue diferentes modelos. Esses modelos, ainda segundo Molina, identificam e descrevem as atividades que normalmente ocorrem nos processos de formulação de políticas e programas e dependem do curso da interação entre os atores durante os processos de negociação.

Assim, um modelo de formulação de políticas sociais apresenta pelo menos cinco características principais:

- O alcance estendido de seus componentes essenciais;
- O caráter interativo de seus componentes;
- O exercício participativo na orientação e alcance de suas atividades;
- A forma democrática na tomada de decisão;
- O equilíbrio entre os diferentes componentes do modelo.

Da mesma forma, os componentes tradicionais presentes em um modelo de formulação de políticas sociais seriam:

- A definição do problema;
- A geração e a seleção das alternativas;
- A gestão da opção selecionada;
- O monitoramento e a avaliação.

Como mencionado na definição de políticas públicas, estas requerem a existência de um problema reconhecido, que sejam tomadas decisões com respeito às ações a serem seguidas, que sejam executadas estas decisões e é preciso avaliá-las como atividade necessária para o reconhecimento dos resultados que estão sendo obtidos.

1.3. As ambiguidades na perspectiva relacional entre Estado, Sociedade Civil e Mercado

Como uma política pública é resultado da correlação de forças no campo político entre Estado e Sociedade Civil, necessária se faz a desconstrução desses dois conceitos do ponto de vista relacional, na literatura científica, visando compreender o processo de interação entre os diversos atores.

Desde que o homem começou a interessar-se por seu passado, e as descobertas arqueológicas foram sendo desvendadas, observou-se que, nos primórdios da civilização

quando, abandonando a vida nômade de seus ancestrais, surgiram os primeiros núcleos humanos organizados, estes obedeciam a uma ordem pré-estabelecida por seus líderes, cujo objetivo era a defesa e a sobrevivência de todo o grupo.

Com o passar do tempo e o crescimento desses agrupamentos surgiu a necessidade de aperfeiçoamento dos modelos de organização e liderança utilizados até então, o que deu início às primeiras *polis*, ou cidades. A idéia do Estado, nos modelos convencionais conhecidos atualmente, já era conhecida na Antiguidade, aperfeiçoou-se na Idade Média, foi um dos fatores determinantes da Revolução Francesa e continua evoluindo até os dias de hoje.

Aristóteles, em *Política*, já explicava as origens do Estado enquanto *polis* ou cidade, valendo-se da reconstrução histórica das etapas por meio das quais a humanidade já tinha passado, desde as formas mais primitivas até as mais evoluídas de sociedade, chegando ao conceito de sociedade perfeita que seria o Estado (BOBBIO e BOVERO, 1994). Para Aristóteles, todo homem é um ser político, pois, sendo essencialmente gregário, pertence a *polis*, sendo naturalmente público (GOMES, 2011). Assim, começando pela família, que é a forma mais primitiva de sociedade, passa-se para a aldeia, que é a união de mais de uma família até chegar à cidade e assim sucessivamente, até alcançar os conceitos de Estado dos dias de hoje.

Esse modo de descrever a origem do Estado subsiste até os dias atuais, à medida que apresenta a evolução da sociedade como uma passagem de uma sociedade menor para uma mais ampla, resultante da união de várias sociedades inferiores que se aglutinam para formar grandes aglomerados.

Essa concepção de Estado, conhecida como modelo aristotélico, usa a família como seu alicerce, aí residindo a verdadeira origem do Estado e constituindo sua parte fundamental. Assim, a sociedade natural originária, a família, seria uma forma específica, concreta, historicamente determinada de sociedade humana (BOBBIO e BOVERO, 1994).

Entre a sociedade primitiva e a sociedade perfeita, que seria o Estado, há uma relação de progressão, no sentido de que no estado de família, ou pré-político, até o estado civil, ou político, o homem passou por etapas intermediárias que possibilitaram que ele deixasse de viver isoladamente e o capacitaram a viver em sociedade. A passagem de uma fase para outra ocorre de uma maneira natural de extensão das sociedades menores até uma sociedade maior e não obedece a nenhuma convenção ou ato racional, mas segue o curso de causas naturais, tais como a ampliação dos territórios, o aumento da população, a

carência dos meios de subsistência, a necessidade de defesa, dentre outros determinantes. Segundo esse modelo, o homem já nasce gregário, é um ser social por natureza e o menor núcleo da sociedade é a família.

Maquiavel (in WEFFORT, 2002) analisa esse modelo e, ao afirmar a primazia do poder legitimamente alicerçado na força do Estado sobre os ideais abstratos de organização da sociedade, configura que o fundamento da utopia é a força e é por meio dela que o Príncipe exerce o seu poder (GOMES, 2011).

Para Maquiavel, a política leva em consideração a natureza dos homens, que é imutável e, apesar das diversas mudanças históricas, a essência dos homens é sempre a mesma. Dessa forma, prega a construção de um Estado unitário e moderno, absolutista e descreve como será o processo real da formação dos Estados unitários (GRUPPI, 1996).

Apesar de Maquiavel considerar a política de maneira científica, crítica e experimental, ele não apresenta, no entanto, uma teoria do Estado moderno, mas sim a teoria de como se constrói um Estado (GRUPPI, 1996).

Contrapondo o modelo aristotélico, surge o modelo jusnaturalista, defendido por Hobbes, Locke e Rousseau, onde o ser humano não é gregário por natureza. Sendo individualista, é o processo que vai agregá-lo a uma sociedade.

De acordo com Hobbes (2004), o homem vive como indivíduo, sem interferência social, é mais instintivo e, por este motivo, belicoso. Sendo “o homem o lobo do próprio homem”, tende a se destruir. A sociedade é um estado artificial, criado pelo homem. Esse conceito defende a proposição de regimes autoritários e absolutistas para lidar com a natureza belicosa do ser humano.

Nessa linha de pensamento, Rousseau (2002) defende o pressuposto de que o homem é bom na sua essência, mas a sociedade civil o corrompe, principalmente por causa da propriedade. É nesse sentido que Hobbes, e também Maquiavel (2002), defendem o absolutismo, ao contrário de Locke, que propõe que a sociedade deve se organizar numa democracia liberal, ou seja, a autonomia da sociedade civil frente ao Estado (GOMES, s/d) e de Rousseau, que defende a democracia e as idéias de igualdade, liberdade e fraternidade (BOBBIO e BOVERO, 1994; GOMES, 2011).

A teoria do Estado de Hobbes e o modelo hobbesiano são dicotômicos e fechados – ou o homem vive no estado natureza ou no estado civil – numa relação de antagonismo, onde a primeira situação reflete o homem em seu isolamento e a segunda representa a união dos indivíduos em sociedade. É o impulso à propriedade que dirige os homens

(GRUPPI, 1996) e como estes tendem a se destruir por causa da propriedade, surge a necessidade do estabelecimento de um acordo, ou seja, um contrato. Para Hobbes, esse contrato cria um Estado de poder absoluto e revela o caráter mercantil e comercial das relações sociais.

As principais características diferenciadoras dos dois modelos, o aristotélico e o hobbesiano, de acordo com Bobbio e Bovero, seriam:

- a) A concepção racional ou histórica da origem do Estado;
- b) O Estado como antítese ou como complemento do homem natural;
- c) A concepção individualista, social e orgânica do Estado;
- d) A teoria naturalista do fundamento do poder estatal;
- e) A teoria da legitimação através do consenso ou através da força das coisas.

Essas características referem-se aos problemas da origem, da natureza, do fundamento e da legitimidade do poder político em relação a todas as outras formas de poder do homem sobre o homem.

De todas as diferenças entre os dois modelos, a mais relevante é a que se refere à relação indivíduo e sociedade. No modelo aristotélico, o princípio está na sociedade, pois define a sociedade familiar como núcleo de todas as formas sociais posteriores. No modelo hobbesiano, o princípio é o indivíduo. No primeiro caso, o estado pré-político é um estado no qual as relações fundamentais são de desigualdade, como é o caso das relações pais e filhos e senhor e servos; no segundo caso, o estado pré-político, ou estado de natureza, como o próprio nome diz, é um estado de liberdade e de igualdade, ou de independência recíproca; e é este estado que constitui a condição preliminar para a hipótese contratualista, pois o contrato pressupõe sujeitos livres e iguais.

Do mesmo modo como, no estado de natureza a liberdade e a igualdade são naturais, no modelo aristotélico são naturais a dependência e a desigualdade. Enquanto estado de indivíduos livres e iguais, o estado de natureza é o ambiente dos direitos individuais naturais, a partir dos quais é constituída de vários modelos e com diferentes resultados políticos a própria sociedade civil (BOBBIO e BOVERO, 1994).

O modelo jusnaturalista de Hobbes traça o reflexo político da sociedade burguesa em formação. Nessa interpretação, o estado de natureza é o local das relações mais elementares entre os homens, representando a descoberta da esfera econômica como

distinta da esfera pública, da esfera privada como distinta da esfera pública, própria de uma sociedade que compreende a diferença entre poder econômico e poder político.

Esse conceito também expõe a teoria contratualista, ou seja, a idéia de um Estado fundamentado sobre o consenso dos indivíduos, que reflete a idéia de que uma classe que se encaminha no sentido de se tornar econômica e ideologicamente dominante deve conquistar também o poder político. Esta teoria também prega a tese de que o poder só é legítimo na medida em que é fundado sobre o consenso e também que os ideais de liberdade e de igualdade encontram seu lugar de realização no estado de natureza, segundo a qual a sociedade humana é construída numa ordem hierárquica tendencialmente estável. Esta tese anima a maior parte dos movimentos burgueses contra os vínculos sociais, ideológicos econômicos e políticos que se opõem à sua ascensão.

Rousseau (2002), posteriormente, vai contrapor com o argumento de que Hobbes, ao definir o homem como sendo “o lobo do homem” não está descrevendo a natureza do homem, mas sim os homens contemporâneos de Hobbes. Na realidade, Hobbes está descrevendo o surgimento da burguesia, a formação do mercado e a luta e a crueldade decorrentes desse processo (GRUPPI, 1996).

Para Rousseau, é a civilização que perturba as relações humanas, que violenta a humanidade, pois todos os “homens nascem livres e iguais, mas em todos os lugares estão acorrentados” (ROUSSEAU, 2002). Por este motivo, para ele os homens não podem renunciar a esses bens essenciais de sua condição natural, a liberdade e a igualdade e por isso devem constituir-se em sociedade. Assim, a sociedade nasce de um contrato, mas o indivíduo é pré-existente e funda a sociedade por meio de um acordo (GRUPPI, 1996).

No entanto, para Locke o contrato produz a sociedade e o governo, portanto, o próprio Estado. Para Rousseau, o contrato só constitui a sociedade, a qual deve servir à plena expansão da personalidade individual.

Também teórico jusnaturalista, Locke (2002) observa que o homem no estado natural está plenamente livre, mas, no entanto, sente a necessidade de colocar limites à sua própria liberdade, a fim de garantir a sua propriedade. Para isso, Locke afirma que os homens se juntam em sociedades políticas e se submetem a um governo com a finalidade principal de conservar suas propriedades, já que o estado natural e livre não pode assegurar-lhes esse direito. Desse modo, é necessário constituir um Estado que garanta o exercício e a segurança da propriedade (GRUPPI, 1996).

Nesse caso, o Estado também surge de um contrato. Não o contrato segundo Hobbes, que gera um Estado absoluto, mas um Estado que, na visão de Locke (2002), pode ser feito e desfeito como qualquer outro contrato. O Estado é soberano, mas sua autoridade vem somente do contrato que o faz nascer. Este é o fundamento liberal e progressista do pensamento de Locke (2002). Nessa linha de pensamento, Locke polemiza com outro teórico do Estado, Robert Filmer (1588-1653), segundo o qual o poder estatal se originaria do poder divino. Ao defender a plena autonomia e a soberania absoluta do Estado moderno, da mesma forma que pensava Hobbes, Locke evidencia a contraposição a este argumento.

Bobbio e Bovera (1994) argumentam que sempre que o modelo jusnaturalista é refutado, isto se dá por parte de escritores políticos pós Revolução Francesa e também citam o exemplo de Robert Filmer e Carl Ludwig Von Haller.

Filmer (BOBBIO e BOVERA, 1994) apresenta a teoria da liberdade natural dos homens, na qual defende a afirmação de que os homens têm o direito de escolher a forma de governo que preferem. Para este autor, a única forma legítima de governo é a monarquia, fazendo a analogia entre o pai que tem o direito de comandar os filhos e o rei que tem a preocupação com todo o seu reino. Para Filmer (BOBBIO e BOVERA, 1994), o poder é sempre descendente e a diferença entre a sociedade política e a sociedade familiar é apenas de grau.

Já para Von Haller (BOBBIO e BOVERA, 1994), os agrupamentos humanos denominados de Estado não diferem por natureza, mas somente em grau, das outras relações sociais. Seu argumento é de que o Estado não é menos natural que as formas mais naturais da vida social e assim não é possível traçar diferenças entre estas e as sociedades chamadas civis.

Para Bobbio (2004), na realidade histórica, um processo de sociedade civil tal como idealizado por Hobbes e seus seguidores jamais existiu. No processo de evolução das instituições que precederam o Estado moderno, houve a passagem do Estado feudal para o Estado de estamentos, do Estado de estamentos para a monarquia absoluta, da monarquia absoluta para o Estado representativo. Porém, o Estado como produto da racionalidade, como se refere Hobbes, não saiu do intelecto de seus idealizadores.

Outras concepções de Estado são apresentadas por Carnoy (1992), baseadas nas teorias de Marx, Engels e Lênin. Segundo Carnoy (1992), uma vez que Marx não desenvolveu uma teoria única e coerente sobre política ou sobre o Estado, as concepções

marxistas de Estado são deduzidas das críticas de Marx a Hegel, do desenvolvimento da teoria de Marx sobre a sociedade, inclusive sua teoria de economia política, e de suas análises de conjunturas históricas específicas, como a revolução de 1848 na França e a ditadura de Napoleão ou a Comuna de Paris de 1871.

Hegel restabelece plenamente a distinção entre Estado e sociedade civil formulada pelos pensadores do século XVIII, mas põe o Estado como fundamento da sociedade civil e da família, e não o contrário. Hegel e Marx usam o termo “sociedade civil” no sentido da esfera das relações sociais distinta da esfera das relações políticas (BOBBIO, 2004, p. 34).

Para Hegel, não há sociedade civil se não existir o Estado, pois é o Estado que funda o povo e não o contrário, e a soberania são do Estado, portanto a sociedade civil é incorporada pelo Estado e de certa forma aniquila-se neste (GRUPPI, 1996).

O diferencial entre os dois conceitos a ser observado é que, para Rousseau, o Estado dissolve-se na sociedade e a sociedade civil triunfa sobre a sociedade estatal. Para Hegel, ao contrário, é o Estado que triunfa sobre a sociedade civil e a absorve.

Na tradição jusnaturalista, denomina-se sociedade civil àquilo que hoje é chamado de Estado, ou seja, a entidade antiética ao estado de natureza.

No pensamento de Hegel (GRUPPI, 1996) o Estado e a sociedade civil são distintos somente como conceitos, já que ele tem uma concepção organicista do Estado, onde o Estado também é um organismo ético, pois concretiza uma ação moral.

De acordo com Gomes (2011), Marx apresenta a idéia de que o Estado não é um mero reflexo da vida econômica, mas sim tem uma autonomia relativa e significativa diante das relações sociais de produção. Assim, o Estado desempenharia uma função de equilíbrio social entre as classes sociais, já que a sociedade ainda não estaria pronta para a total autonomia.

Marx situava a sociedade civil imersa na estrutura, a saber, na natureza, no mundo material e nas condições sócio-econômicas (DUPAS, 2003). Nessa linha, as relações entre os homens resultam das relações de oposição, antagonismo, exploração e complementariedade entre as classes sociais (GOLFE, 2011).

Na tradição hegeliana e marxiana, Estado e Sociedade são tomados como entidades distintas e freqüentemente contraditórias (SCHWARTZMAN, 1982). Hegel distingue a sociedade civil, que é o estado da necessidade, do Estado, que representa a vontade geral, a unidade da vida política. Mais especificamente, para Hegel, a sociedade civil é o fenômeno do Estado, e o Estado a idéia da sociedade.

A primeira crítica de Marx à concepção hegeliana é a relação de dependência que Hegel estabelece entre a sociedade civil e o Estado. Para Marx, é a sociedade civil que é realidade essencial, sendo o Estado somente seu fenômeno, sua aparência, porque é na sociedade civil que o homem trabalha e vive sua vida real.

Para Hegel (SCHWARTZMAN, 1982), a burocracia era a alma do Estado, e as atividades individuais dos servidores públicos tinham o sentido de uma função universal. Para Marx, no entanto, os burocratas faziam dessa função universal seu negócio particular (SCHWARTZMAN, 1982). Para Hegel, um pressuposto básico para essa burocracia era a organização da sociedade civil em corporações autônomas. Já para Marx, esse tipo de relacionamento entre Estado e sociedade civil levaria à criação de outro tipo de corporação privada, a própria burocracia.

Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. O Estado surge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Para Marx, o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas determina as relações individuais (SCHWARTZMAN, 1982).

“Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo de vida social, político e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser, mas, ao contrário, é a sua forma de ser que determina sua consciência”. (Marx e Engels, in Carnoy 1992, p. 232).

Essa formulação sobre as origens do Estado contrapõe diretamente a concepção que Hegel tem do Estado racional, o Estado ideal que envolve uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade. Para Hegel, o Estado transcende à sociedade como uma coletividade idealizada, é eterno e não histórico, sendo assim mais do que as instituições meramente políticas. De forma contrária, Marx coloca o Estado em seu contexto histórico e tem uma concepção materialista da história. Para Marx, não é o Estado

que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. Esta, por sua vez, é moldada pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Mais uma vez contrapondo as idéias de Hegel, Marx defende que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem-comum, sendo a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Hegel, e também Hobbes, Locke e Rosseau, viam o Estado como responsável pela representação da “coletividade social” (CARNOY, 1992), que estava acima dos interesses particulares e de classes, assegurando que a competição entre os indivíduos e os grupos continuasse em ordem, enquanto os interesses coletivos seriam preservados nas ações do próprio Estado.

Em sua formulação de sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se a sua visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação. Na verdade, Carnoy argumenta que o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes nas sociedades capitalistas, não estando acima dos conflitos, mas sim profundamente envolvido neles. Como a burguesia, representada pela classe capitalista tem o controle do trabalho no processo de produção, essa classe, sendo dominante, estende seu poder ao Estado e a outras instituições.

Anteriormente, influenciado por Hegel, Marx definiu o Estado como sendo comunitário e representante dos interesses comuns, da mesma forma que Hegel. Além disso, ele percebia o Estado como separado do poder social. Desse modo, ele refutava a noção de Hegel de que a burocracia do Estado é o elemento universal na sociedade, representando os interesses comuns. Marx (1992) insistia que o Estado tinha vida própria, separada da sociedade civil, com seus interesses particulares.

No entanto, sob a influência de Hegel, em sua *Ideologia Alemã*, Marx apresenta uma visão da dinâmica social fundamentada na luta de classes, onde o Estado surge da contradição entre os interesses de um indivíduo e o interesse comum de todos. A comunidade se transforma em Estado, separado do indivíduo e da comunidade, porém baseado em relações com grupos particulares determinados pela divisão do trabalho. O moderno Estado capitalista seria, então, dominado pela burguesia, se tornando uma entidade separada, ao lado e externa da sociedade civil, sendo a forma de organização que a burguesia adota para fins internos e externos para a garantia mútua de sua propriedade e de seus interesses (MARX e ENGELS, in CARNOY 1992, p. 78).

Marx e Engels também desenvolveram o conceito fundamental da relação entre as condições materiais da sociedade, sua estrutura social e o Estado. Defendendo a idéia de

que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e que esse controle é realizado pela classe economicamente mais poderosa na sociedade, o Estado capitalista é uma resposta à necessidade de mediar o conflito de classes e manter a ordem, no sentido de reproduzir o domínio econômico da burguesia.

Assim, a repressão faz parte do Estado, já que a separação do poder em relação à comunidade possibilita a um grupo da sociedade usar o poder do Estado contra outro grupo. É a noção do Estado como aparelho repressivo da burguesia que caracteriza a visão marxiana do Estado.

Marx subordina o Estado à sociedade civil e é ela que define e estabelece a organização e os objetivos do Estado, de acordo com as relações materiais de produção, num estágio específico do desenvolvimento capitalista.

Como Marx não desenvolveu uma teoria específica do Estado, ou seja, esta se encontra dispersa no conjunto de sua obra, encontra-se em Gramsci uma leitura política das teorias marxianas sobre o Estado.

O conceito de Marx da sociedade civil como o momento estrutural pode ser considerado o ponto de partida para a análise de Gramsci. Em sua análise, Gramsci introduziu uma inovação na tradição marxista, a de que a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao superestrutural (BOBBIO, 2004). Para Gramsci, a sociedade civil faz parte da superestrutura, ou seja, da cultura, do idealismo, do mundo do espírito e das condições subjetivas (DUPAS, 2003).

Como Marx, Gramsci também considera as ideologias como parte da superestrutura; mas ao contrário de Marx, que denomina de sociedade civil o conjunto das relações econômicas constitutivas da base material, Gramsci chama de sociedade civil a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através desta, obter o consenso. Neste ponto, Gramsci usa o significado jusnaturalista de sociedade civil, como sociedade fundada sobre o consenso. (BOBBIO, 2004).

Dessa forma, Gramsci introduziu um novo dinamismo no processo histórico por meio da renovação da dialética entre a sociedade e o Estado. Ao inovar com relação à visão marxista, desejava que a sociedade civil exercesse uma função hegemônica sobre toda a sociedade, definindo o conteúdo ético do Estado. Por esta razão, Gramsci é distinguido como revisionista do marxismo (GOLFE, 2011), concebendo a ideologia como uma concepção de mundo e preocupando-se com a sua difusão na cultura popular.

Gramsci fez “o sujeito ativo livre para poder transformar a realidade” (DUPAS, 2003).

Para Gramsci, o Estado tem um papel fundamental, principalmente na cadeia de produção, quando a luta de classes evidencia a defesa dos interesses coletivos das classes dominantes em detrimento de seus interesses individuais, camuflada na forma da centralização do poder político e da intervenção estrutural do Estado na economia (GOMES, 2011).

Partindo ambos da obra de Hegel, Marx e Gramsci evoluíram em sentido oposto quanto ao conceito de sociedade civil: para o primeiro, a noção hegeliana de sociedade civil era entendida como o conjunto das relações econômicas; já o segundo interpretou-a como o complexo da superestrutura ideológica (PORTELLI, 1990). Embora para Marx e Gramsci a sociedade civil seja fundamental para a compreensão das relações capitalistas e sua reprodução, para Gramsci é a superestrutura que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; em vez da estrutura econômica, é complexo de relações ideológicas e culturais, da vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações que se tornam seu centro de análise (BOBBIO, 2004).

Em sua teoria, Gramsci imaginava a possibilidade de engendrar uma estratégia de revolução cultural a partir da sociedade civil que viria conquistar pacificamente a sociedade política, derrubando o capitalismo (GOMES, 2011).

Marx e Engels escreveram em *Ideologia Alemã* que a classe que tem os meios da produção material a seu dispor, tem o controle simultâneo sobre os meios de produção mental. Gramsci acrescentou a essa idéia o conceito de hegemonia, que tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, por meio de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. A fração dirigente detém o poder e a capacidade para articular os interesses de outras frações.

O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia, nesse caso, compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua força política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal. Para Gramsci, a hegemonia não é uma força de coesão. Ela é plena de contradições e sujeita ao conflito.

Em sua análise, Gramsci, combatendo as interpretações idealistas do marxismo, desenvolve conceitos particulares de hegemonia, bloco histórico, reforma intelectual e

moral, além da revolução passiva, popular e cultural, na perspectiva de construção de um movimento socialista que viria de encontro aos ideais marxistas da época (SCHNORR, 2011).

Gramsci situa dentro da sociedade civil a luta pela hegemonia. O grupo que controla a sociedade civil é um grupo hegemônico; a conquista da sociedade política é o coroamento desta hegemonia. Como uma sociedade se estrutura em classes, para que uma classe possa se tornar dirigente de uma sociedade inteira deve se distinguir e conquistar a direção baseada na própria ideologia, na sua organização e na superioridade moral e intelectual.

Sobre esse aspecto, há que se fazer uma distinção entre dominação e direção. Para Gramsci, a hegemonia parte da capacidade de apontar soluções para os problemas sociais e trabalhar para solucioná-los. Esse conceito é fundamental no pensamento de Gramsci, diferindo substancialmente do conceito de dominação descrito por Lênin, onde a hegemonia seria decorrente do domínio da força e, assim sendo, estaria fadada a perder o poder para outra classe dirigente (GOLFE, 2011)

Além disso, a hegemonia de Gramsci se expressa na sociedade como o conjunto de instituições, ideologias, práticas e agentes que compreendem a cultura dos valores dominantes. Em sua análise, Gramsci coloca que a regulamentação da sociedade é obtida tanto pelo Estado como pela sociedade civil. Os meios dessa regulamentação são essencialmente, o uso da *força* pelo Estado e o uso da *ideologia* pela sociedade civil. O uso da força pelo Estado sobre o indivíduo, como membro de uma classe social, seria a dominação exercida pelo Estado sobre o indivíduo e sua classe, enquanto que o uso da ideologia pela sociedade civil sobre o mesmo indivíduo, em sua classe social, se traduziria em seu consentimento espontâneo para a liderança dos organismos que constituem a sociedade civil, que organiza a ideologia que ele, o indivíduo, partilha. O resultado final do uso da força pelo Estado sobre o indivíduo é o de extrair sua submissão para a orientação do Estado, enquanto o resultado final do uso da ideologia pela sociedade civil é o de extrair sua lealdade espontânea para a liderança da sociedade civil (NETO, 1987).

A combinação de lealdade e submissão é o que Gramsci chamou de hegemonia, conceito-chave de toda a sua obra.

Para Gramsci (PORTELLI, 1990), o Estado, como superestrutura, torna-se uma variável essencial, em vez de secundária, na compreensão da sociedade capitalista. Ele incorporou também o aparelho de hegemonia no Estado, bem como a sociedade civil e, por

essa razão ampliou-o além do conceito marxiano do Estado como um instrumento coercitivo da burguesia. Portanto, o Estado é, ao mesmo tempo, um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva, ou sociedade política, que mantém os grupos subordinados fracos e desorganizados.

Em sua concepção, Gramsci apresenta o desafio dos movimentos sociais populares que, em síntese, lutam pela efetivação de um projeto político transformador, baseado na construção e no exercício da cidadania, cuja essência é fundamentalmente um desafio político e cultural. Apontando a necessidade de se criar associações de cultura, de discutir as funções da escola e da imprensa na perspectiva da classe trabalhadora, Gramsci insistiu na necessidade de criar espaços culturais que permitissem integrar a atividade política e econômica à questão cultural (SCHNORR, 2011).

Ao definir o Estado como uma instituição formada por dois grandes planos superestruturais – a sociedade civil, onde se constrói o consenso, e a sociedade política, onde se exerce a coerção, Gramsci constatou que o poder estatal não era legitimado somente por meio da dominação, mas também por meio de uma hegemonia revestida de coerção (MONDAINI, 2011). No entanto, sua idéia de hegemonia não estava limitada ao campo restrito da política, mas invadia o espaço da cultura, até então ignorado pelo marxismo (MONDAINI, 2011).

A noção de sociedade civil é originária de Hegel. Marx, em sua interpretação, estabelece que é o conjunto das relações econômicas que determina a sociedade civil. Gramsci a interpreta como o complexo da superestrutura ideológica, dada pela trama das relações que os homens estabelecem em instituições como as escolas, os partidos, a Igreja, os sindicatos e outros (GOLFE, 2011)

Contudo, Carnoy (1992) coloca que existem várias definições de hegemonia e do lugar que nela ocupa o Estado na visão de Gramsci. Na primeira definição, existe uma oposição entre o Estado e a sociedade civil; a hegemonia diz respeito à sociedade civil e a coerção ao Estado. Na segunda definição, o Estado inclui a sociedade civil, ele abrange a sociedade civil. Nesse caso, a hegemonia não é um pólo de consentimento oposto a outro pólo de coerção, mas é a síntese de consentimento e coerção. Na terceira definição, o Estado e a sociedade civil são idênticos e assim, o consentimento e a coerção tornam-se co-extensivos ao Estado, e a hegemonia é inseparável dos próprios aparelhos do Estado. Não existe a distribuição da hegemonia entre a sociedade civil e sociedade política; o Estado é igual à própria formação social, incluindo os aparelhos governamentais e privados.

Segundo Carnoy (1992), é a abordagem da hegemonia e da ideologia em Gramsci que explica o desenvolvimento a consciência da classe trabalhadora, imprescindível em qualquer análise política marxista.

Castells (1979), em sua análise do pensamento de Gramsci, ressalta que a sociedade civil é o espaço intermediário entre o Estado e os cidadãos, no qual as instituições do Estado e as organizações populares podem interagir, trocar e negociar interesses e valores, em uma espécie de co-governança. Assim, a sociedade civil não seria contra o Estado, mas sim um canal para a sua transformação, a partir da pressão organizada da sociedade, sem limitar o processo democrático representativo às eleições e à política formal.

A transformação social proposta por Gramsci está baseada no crescimento do nível cultural, na formação da consciência e na formação intelectual e moral da sociedade. Como crítico do marxismo, procurou introduzir novas concepções e ampliar as discussões sobre o papel do Estado e da sociedade civil (GOLFE, 2011).

Em sua análise da obra de Gramsci, Portelli (1990) apresenta o conceito de Gramsci de sociedade civil como sendo a das organizações ditas privadas, que são “o conteúdo ético do Estado” (PORTELLI, 1990, p. 20). Essa concepção corresponde ao que Marx, em suas últimas obras, distingue como o aparelho de Estado e o que ele chama de sociedade. Ao tratar o Estado como uma realidade independente, possuidora de seus próprios fundamentos intelectuais, morais e livres e a sociedade como o fundamento intelectual e moral do Estado, Portelli (1990) faz a analogia entre os conceitos de Marx e Gramsci sobre sociedade civil.

Outro autor decisivo nas ciências sociais que realizou uma leitura crítica sobre o Estado foi Max Weber, que define o poder como sendo a probabilidade por parte de um dado agente de conseguir realizar os seus próprios objetivos, mesmo que para tal tenha de entrar em oposição a outros com os quais mantém uma relação social. Neste sentido, toda a relação social é, em certa medida e em certas circunstâncias, uma relação de poder. O conceito de dominação difere e é mais específico; ocorre apenas nos casos de exercício de poder em que um agente obedece a uma ordem específica dada por outrem (GIDDENS, 1994). Para Weber, o principal pilar da dominação é o caráter legítimo de que a subordinação se reveste aos olhos dos próprios subordinados.

Na sua análise das noções de classe, grupo social e partido, Weber considera-as como as três dimensões da estratificação, onde cada uma delas seria conceitualmente

independente das outras, especificando, no entanto, que cada uma delas pode influenciar casualmente as outras (GIDDENS, 1994).

Giddens (1994) afirma que, tal como Marx, Weber não chegou a fazer uma análise completa da noção de classe e sua relação com as outras bases da estratificação social. Sua concepção de classe está assentada numa análise mais geral da ação econômica em um determinado mercado.

Assim, Weber (GIDDENS, 1994) define a ação econômica como uma conduta que busca adquirir, por meios pacíficos, o controle dos bens úteis desejados, aí estando incluídos os bens e os serviços.

A partir do momento em que o mercado se diferencia da troca direta para a ação econômica especulativa, tendo em vista os lucros obtidos através de um comércio competitivo, as relações econômicas se libertam das obrigações inerentes a uma estrutura fixa e local, sendo este o ponto de partida para as lutas de classe, onde as situações de classe são definidas pelas semelhanças experimentadas pelos indivíduos de uma mesma atividade.

Concordando com o pensamento de Marx, Weber reconhece que a posse ou a ausência de posse de propriedade é a principal distinção em que se baseia a divisão de classes em um mercado competitivo. No entanto, o conflito de classes só surge quando a distribuição desigual das oportunidades de vida não é considerada como fato inevitável e a consciência de classe se desenvolve (GIDDENS, 1994).

A estratificação por grupos sociais não constitui, segundo Weber, uma mera ramificação da hierarquia de classes. Ao contrário, os grupos sociais, que se distinguem claramente das classes, têm desempenhado funções fundamentais em várias fases da evolução histórica, influenciando, inclusive, o funcionamento do mercado (GIDDENS, 1994).

O grau de estratificação por grupos sociais que se verifica em qualquer ordem social é função da rapidez com que se processa nessa sociedade a transformação econômica. Ser membro de classes ou grupos sociais está na base do poder social, no entanto a constituição de partidos políticos constitui uma influência mais poderosa e independente, sobre a distribuição do poder

Segundo Weber (GIDDENS, 1994), o desenvolvimento do Estado moderno fez-se acompanhar do desenvolvimento dos partidos políticos de massa e do aparecimento de políticos profissionais, geralmente membros das classes que vivem de sua própria renda e

não da renda dos empresários. Este fato, no entanto, não impede que esses políticos adotem uma política de proteção exclusiva dos interesses da classe ou grupo social a que pertencem, caracterizando o patrimonialismo presente em diversos Estados contemporâneos.

Assim, o patrimonialismo é um tipo de dominação tradicional e o seu conceito é aplicado em análises que tratam das sociedades contemporâneas (SCHWARTZMAN, 1982). Como os Estados modernos se formaram à margem da revolução burguesa, podem ser considerados “estados patrimoniais”, cuja forma atual de dominação política é a burocracia, característica essencial das formas modernas de dominação política, exercida pela sociedade política que não possui propriedades nem status social por mérito próprio.

Em síntese, Weber (GIDDENS, 1994) afirmava que as formas modernas de dominação burocrática teriam surgido como resultado de duas forças conflitantes: a centralização crescente do poder e o aumento crescente da participação política nas modernas sociedades de massa, e se mostrou adequada às necessidades do capitalismo moderno.

Weber (GIDDENS, 1994) também discorre sobre algumas características do patrimonialismo que levam a divisões políticas, passíveis de surgir nos Estados que apresentam esse tipo de dominação. A primeira característica é que Estados patrimoniais tendem a se desenvolver como civilizações urbanas; a segunda é que existe uma tensão clássica entre o governante e seus prepostos; e a terceira é que há sempre um padrão de beligerância contínua entre o Estado patrimonial e outros Estados vizinhos.

No caso brasileiro, a coexistência de um Estado com fortes características patrimoniais levou à tentativa de organização da sociedade em termos corporativos tradicionais, criando uma estrutura legal e de representação de classes que perdura até os dias de hoje. Ao mesmo tempo, no entanto, o mercado se expandia, a sociedade se tornava mais complexa e formas de autônomas de organização e participação política começavam a surgir. Assim, a existência de um Estado forte centralizado e patrimonialista impediu a emergência de grupos políticos autônomos, não permitiu o estabelecimento de mecanismos de disputa política através de negociações diretas e estimulou a criação de relações de dependência entre o Estado central e os diversos grupos sociais, cada qual buscando privilégios especiais em um contexto de dependência e subordinação (SCHWARTZMAN, 1982).

Apesar da diversidade de situações econômicas e histórico-estruturais nas diversas sociedades latino-americanas, o que caracteriza todos os países dessa região é a situação de dependência, conseqüência, segundo Kowarick (1985) das transformações do capitalismo mundial.

Este autor coloca o Estado como uma dinâmica contraditória das classes sociais, ou seja, de uma ação política que cria as condições para a reprodução e expansão do capital e as formas de apropriação excedentes. Por um lado, Kowarick (1985) defende a idéia do Estado como organizador de uma sociedade, tornando-se onipotente porque as classes sociais são fracas. Por outro lado, afirma que o erro está em focalizar o Estado como um instrumento total e direto de realização de interesses da burguesia, ou seja, assim é a burguesia, assim é o Estado. Dessa forma, fica claro que a idéia de contradição é fundamental para compreender o caráter do Estado.

Há uma tradição intelectual de pesquisadores que estudam a América Latina que procura demonstrar a instabilidade política latino-americana (IANNI, 1986). A característica mais comum da vida nacional seria a instabilidade de governos e regimes, onde o processo democrático é regularmente interrompido por golpes, revoluções e contra-revoluções. Nota-se a insistência na idéia de que as sociedades nacionais estão marcadas pela ilegitimidade política, onde a independência e a formação dos Estados nacionais se dão sob o signo da ilegitimidade (IANNI, 1986).

Esta interpretação implica numa definição de sociedade civil, onde esta seria débil, amorfa e carente de mando. Justificaria assim o Estado forte, que se impõe como se fosse a única força organizada da sociedade. Assim, a sociedade civil é vista como heterogênea, desconexa, esgotada e expressada na multidão, geralmente anárquica e perigosa.

Ianni também coloca que uma das características da revolução burguesa na América Latina é a dominação sem hegemonia, garantida pelo uso da força e não pela eficácia da persuasão. Assim sendo, a sociedade civil se desenvolve de maneira precária, beneficiando-se de maneira ínfima da revolução burguesa. O bloco do poder se exerce no espaço da sociedade nacional, beneficia-se das forças produtivas disponíveis, expande o seu poder sobre as classes sociais que se formam, desenvolve o capitalismo e dinamiza o mercado, mas a sociedade, em suma, o povo, não tem acesso aos benefícios políticos e culturais, já que o desenvolvimento só favorece as classes dominantes. O Estado se apresenta como poder e violência concentrados nas mãos dos representantes das classes dominantes (IANNI, 1986).

Não restam dúvidas de que o Estado capitalista é um Estado burguês que, apesar de expressar os interesses das classes hegemônicas, expressa esses interesses de classe de forma contraditória, em função da condensação da relação das forças sociais. O Estado é o resultado da aliança de várias frações de classe que têm interesses conflitantes e que variam de acordo com o processo histórico (KOWARICK, 1985).

Pra este autor, também é fato que, além das funções tradicionais, o Estado adquire uma presença crescente no processo de valorização do capital e isto agrega uma nova conotação ao Estado. O novo caráter do capitalismo monopolista reside no fato de que uma grande parcela da riqueza é criada pelo Estado. É uma propriedade teoricamente coletiva que, apesar disso, se privatiza no sentido de servir ao capital e, assim se transforma em uma alavanca poderosa da acumulação privada de riquezas.

No entanto, para que não haja uma anarquia no processo de acumulação apoiado nas forças produtivas através do aumento da produtividade do trabalho, o Estado necessita impor limites ao capital para respeitar a sua força de trabalho de maneira rentável. Kowarick (1985) adverte que as necessidades sociais atendidas pelo Estado são o mínimo pensado para lubrificar a engrenagem econômica. Nesse sentido, os planos e políticas sociais reduzem e instrumentalizam o “social” às necessidades econômicas do Estado.

Voltando ao ponto de vista de Gramsci, a sociedade civil é o cenário legítimo onde há o enfrentamento das aspirações, desejos, objetivos e crenças que expressam a diversidade que constitui o social. É neste espaço que ocorre o enfrentamento político e ideológico entre as diferentes classes da sociedade. Assim, para Gramsci, é na sociedade civil que as classes lutam para a conquista da hegemonia, capacitando-as para o exercício do governo. É neste cenário que o social se materializa a partir das demandas provenientes da sociedade civil para o âmbito do Estado, que detém o poder de decisão.

Muito embora haja o poder coercitivo do Estado, no Brasil contemporâneo a participação da sociedade civil na discussão de políticas públicas revela a elasticidade que esse processo pode apresentar, a depender da constituição política e social e do momento vivido por uma determinada sociedade.

Na perspectiva de análise de políticas públicas, esta pesquisa centra-se no entendimento de que as políticas se constituem a partir dessa relação entre o Estado e a sociedade civil, enfatizando os processos decisórios que promovem a formação da agenda de políticas públicas buscando respostas para o fato de porque alguns temas são incorporados e outros não.

Capítulo 2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Na sequência ao referencial teórico que fundamentou a pesquisa, este capítulo apresenta a metodologia e os procedimentos seguidos no curso da investigação, os instrumentos utilizados, o processamento e a análise dos dados, sempre partindo da perspectiva de que as políticas públicas emergem da relação entre o Estado e a sociedade civil em um determinado contexto histórico e político.

2.1.Relevância da análise dos processos de formulação de políticas públicas

O processo de formulação e implementação de políticas públicas é contínuo, especialmente no caso das políticas de direitos fundamentais como o trabalho. Na complexidade que se observa em todos os processos que exigem um amplo diálogo e a obtenção de consensos para eleger as prioridades que vão nortear o planejamento e o direcionamento das políticas públicas, uma questão por responder é como as questões relacionadas ao trabalho surgiram na agenda governamental e como continuam em evidência, apesar do constante surgimento de novos temas na pauta de políticas públicas.

Esse campo de investigação ganhou espaço e importância dentro das ciências política e administrativa e a discussão teórico-metodológica que surgiu nos países desenvolvidos, onde já existiam regimes democráticos consolidados, foram trazidos pelos pesquisadores para os países em desenvolvimento e com democracias emergentes com o objetivo de racionalizar a formulação e a análise de políticas públicas, de maneira a permitir sua efetivação no campo político e social.

Frey (2000) distingue três abordagens na análise de políticas públicas. Em primeiro lugar, salienta o questionamento clássico do sistema político vigente, onde a validade do regime implantado é confrontada com a proteção e a felicidade dos cidadãos. Em segundo lugar, o autor faz o questionamento político efetivamente dito, referindo-se às forças cruciais no processo decisório. E em terceiro lugar, analisa os resultados que um dado sistema político vem produzindo. Neste caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos.

O autor corrobora que o interesse na análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e

implementados, mas visa interpretar as inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política propriamente dita.

É importante mencionar que nos seus argumentos, Frey (2000) leva em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual foi elaborado nos países industrializados e, portanto, deve ser ajustado às particularidades das democracias emergentes. As peculiaridades socioeconômicas e políticas desses países não podem ser tratadas da mesma forma como o são nas democracias mais consolidadas.

Assim, segundo Frey, a literatura diferencia três dimensões da análise da política. A dimensão institucional, que se refere à ordem do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual, que diz respeito à imposição dos objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e a dimensão material, que se refere aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Todavia, é preciso considerar que estas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, e estão sujeitas a mudanças ao longo do tempo, transformando e reestruturando o processo político que leva à formulação das políticas públicas.

Dentro desse conceito, é preciso também definir as redes políticas. De acordo com Hecló, citado por Frey (2000) estas seriam as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, como do legislativo e da sociedade na elaboração e na implementação de uma determinada política. Miller (1994) define estas interações como sendo as redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que são menos formais e delineadas do que as relações sociais institucionalizadas, onde está prevista a distribuição real dos papéis organizacionais. No entanto, essas redes sociais devem ser suficientemente regulares, para que possa surgir a confiança necessária entre seus integrantes e se estabelecer valores e opiniões comuns.

Na análise de políticas públicas essas redes sociais assumem grande importância, especialmente enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão político-administrativa. Frey (2000) observa que no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, os membros destas redes tendem a rivalizar-se, mas acabam por criar laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os que são considerados concorrentes. No caso brasileiro, na luta pelos escassos recursos financeiros, essas disputas tornam-se particularmente acirradas, comprometendo algumas vezes a

capacidade de ação, mas fortalecendo, por outro lado, os grupos mais integrados e atuantes.

Ainda dentro desses conceitos, surge a arena política, referente aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, e que podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (FREY, 2000).

Na abordagem de análise de políticas de Frey surge o que ele chama de ciclo político. Como as redes sociais e as arenas das políticas setoriais sofrem modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, o ciclo político se apresenta como as fases correspondentes da seqüência político-administrativa que determinam o caráter constitutivo da política. Essas fases podem ser denominadas de percepção e definição de problemas, inserção na agenda, elaboração de programas e processo decisório, implementação das ações e finalmente avaliação da política.

Durante a análise do ciclo político é fornecido o ambiente de referência para a comparação das diversas fases do processo político-administrativo que possibilita a identificação das causas e das dificuldades do processo de resolução de um problema.

Outros autores, como Rua (1997) e Pinto (2004) corroboram a relevância da análise de políticas públicas para a compreensão da atividade do sistema político e do próprio processo de desenvolvimento de políticas, elencando as decisões que terminam por afetar, de uma forma ou de outra, a própria coletividade.

2.2. Dialogando com os conceitos de Kingdon e Hall

Após a apresentação das categorias estruturantes desta análise, é preciso explicitar as bases conceituais que nortearam a pesquisa, centrando o foco no objeto proposto, que é o processo de formulação das políticas para o estabelecimento do Trabalho Decente no país.

Os processos de formulação de políticas públicas requerem a existência de um problema reconhecido, que sejam tomadas decisões com respeito às ações a serem seguidas, que sejam executadas estas decisões e é preciso avaliá-las como atividade necessária para o reconhecimento dos resultados que estão sendo obtidos.

A investigação aqui apresentada está centrada na formação da agenda e dos processos que culminaram na incorporação dos conceitos e diretrizes do Trabalho Decente

pelos atores governamentais, na busca por instituir uma política pública abrangente no campo do trabalho e emprego.

O referencial teórico adotado é o modelo das correntes múltiplas, formulado por Kingdon (1995) e complementado pelo modelo dos três “is” de Hall (2000). O modelo das correntes múltiplas se propõe a explicar a correlação entre intenções e ações, enfatizando o momento da formação da agenda e os processos decisórios que o antecedem. Segundo Kingdon (1995) este modelo foi instituído com o objetivo de revelar as condições necessárias para que um tema, antes restrito a um determinado segmento, se torne público e passe a integrar a agenda governamental, provocando mudanças nas políticas públicas estabelecidas ou por se estabelecer.

Este modelo sugere que é necessário não somente conhecer os mecanismos que (re) produzem a cada momento os movimentos políticos e sociais, mas também a própria dinâmica interna dos aparatos públicos governamentais que repõem, de maneira similar, as formas autoritárias e excludentes na formulação do conteúdo e gestão das políticas públicas (SEIBEL, 2011).

Seibel (2011) relata que as etapas de constituição de políticas públicas, ou seja, da elaboração da agenda pública, passam pelas seguintes fases:

- a) Explicitação das demandas públicas, quando um assunto perde seu caráter particular e atinge a condição de um fenômeno público;
- b) Visibilidade pública; seja nas redes informais de comunicação ou nos fóruns públicos. Aqui se forma a opinião pública;
- c) Reconhecimento político, através dos esforços para a conquista do tema em questão;
- d) Formulação propriamente dita das políticas públicas, que significa o processo de decisão sobre a gestão das demandas, a forma e os atores institucionais envolvidos.

Kingdon (1995) menciona três correntes básicas que fazem parte da definição da agenda:

- A dos problemas, onde os problemas estão sendo definidos;
- A da política, que segue os grandes movimentos ou problemas nacionais;
- A das políticas, caracterizada pela geração de idéias e alternativas.

Assim, as duas primeiras correntes conduzem à definição do problema e a terceira, à geração de alternativas. A gestão, por sua parte, aparece articulada de forma implícita com a corrente de geração de alternativas, já que os executores fazem parte dos atores centrais da geração de alternativas.

Kingdon (1995) se concentra em compreender os principais processos pré-decisionais à implementação de uma política social: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. Como exposto anteriormente, a agenda governamental consiste em uma lista de temas que os atores governamentais estão discutindo em um determinado momento. O processo de especificação de alternativas é aquele em que, dentro de um conjunto de alternativas possíveis, algumas opções são efetivamente selecionadas.

Neste caso, ocorre a identificação de três etapas inter-relacionadas – problemas, políticas e política. Os atores sociais reconhecem os problemas, produzem propostas de formulação das políticas públicas e agem através de movimentos sociais, sejam eles de caráter eleitoral ou de grupos de pressão. Cada participante do processo pode, em princípio, estar envolvido em cada um dos três processos – reconhecimento dos problemas, formulação das propostas e ação política.

No método desenvolvido para a análise de políticas públicas estruturadas, Kingdon (1995) considera que o estabelecimento de agenda pública e a especificação de alternativas no âmbito governamental, para a resolução de problemas, implicam determinados aspectos que variam desde a especificação de alternativas para a agenda até os participantes envolvidos, passando pelos processos que vão determinar se distinto tema vai fazer parte, ou não, dos planos oficiais de governo.

Os processos para a formação de uma agenda pública, a elaboração e o confronto de alternativas por parte dos membros dos distintos grupos de atores, assim como os processos de escolha e decisão por parte desses agentes vão resultar na definição dos caminhos que irão levar, ao fim, ao desenho e à formulação de políticas públicas.

Ainda segundo Kingdon (1995), os processos pré-decisionais e a decisão final de uma determinada política ou programa costumam ser complexos e longos. Em teoria, a primeira fase compreende a formação da agenda pública (a introdução do tema ou das demandas na agenda social e posteriormente pública), a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes grupos de atores e os processos de escolha e de apropriação por parte dos agentes. A segunda fase concerne à formulação e às definições

de estratégias de implementação, que se constituem, a princípio, pelas decisões tomadas a respeito das características, a dimensão temporal das ações, os atores a serem mobilizados, as metas a serem alcançadas, a abrangência das ações e os recursos disponíveis.

Assim, esta concepção do ciclo de um programa, composto por fases ou etapas de vida, adotado para fins de sistematização metodológica, viabiliza a análise de um processo de formulação de política pública dentro de um determinado contexto, e busca identificar as diversas fases que envolvem a inserção e a manutenção de determinado tema na agenda pública governamental.

Durante esse processo, há a identificação de três variáveis fundamentais: os problemas a serem solucionados, as ações que devem ser tomadas e a formulação da política em si. Os atores sociais que participam do processo conhecem e debatem o problema e elaboram propostas para enfrentamento a partir dos locais sociais onde estão inseridos, seja o ativismo social, partidária ou parlamentar, o movimento sindical, ou os grupos de pressão que atuam junto aos agentes públicos. Como o processo é dinâmico, a posição dos atores pode variar, sendo que essa variação também influencia a conformação da agenda governamental.

Como previamente afirmado, a agenda pública consiste na priorização de uma lista de temas, sendo que a especificação das alternativas conforma um conjunto de possibilidades, onde umas terão preferência em detrimento de outras a partir do diálogo – ou não-diálogo – que vai ocorrer na arena das negociações.

A primeira parte refere-se à identificação do problema e a forma como ele será definido será determinante para a formulação das propostas de soluções apresentadas pelos atores. Uma vez identificado e reconhecido como tal, segue-se a segunda fase, com a apresentação das diversas alternativas para solucioná-lo. É nesse momento no qual as ideias formuladas são apresentadas sob as formas de propostas ou ações. Dependendo da correlação de forças vigentes, umas ideias ou propostas ganham mais espaço do que outras. Segundo Kingdon (1995), esse é o terceiro momento, o da política, que será determinante para o tipo de intervenção a ser implementada.

É importante frisar que essa concepção de momentos de conformação de uma agenda é adotada como sistematização metodológica, pois não é possível separá-los já que o processo se dá de forma dinâmica e contínua, mudando a sua conformação de acordo com as discussões e os consensos que podem ir surgindo ao longo do caminho.

O debate sobre a definição da agenda pública foi repensado em virtude das transformações conjunturais sofridas nos últimos tempos. No Estado desenvolvimentista, cabia à tecnocracia governamental o papel quase exclusivo de definir as políticas públicas. No entanto, a emergência dos movimentos sociais na década de 1980, que assumiu a gestão das políticas públicas em várias áreas, em escala menor, mas com forte legitimidade popular, e o desdobramento da conjuntura mundial com a derrocada do Estado desenvolvimentista e a afirmação do Estado neoliberal, evidenciaram a necessidade de mudança nos processos de formulação e gestão das políticas públicas (CARVALHO *et al*, 2005).

O modelo de Kingdon (1995) é um modelo centrado na definição da agenda, onde se inserem, pela primeira vez, dois elementos chave – a definição do problema e a geração de alternativas. Estas atividades estão relacionadas, apesar de dominadas por diferentes atores, entre os quais se destacam o governo e outros não tão visíveis, mas igualmente importantes politicamente, já que decidem sobre a “agenda política” e a “agenda para decisão”. É importante ressaltar que, neste modelo, apesar de que ambas as atividades têm suas próprias correntes políticas, quando estas são confluentes dão lugar a políticas públicas sólidas e com melhores resultados.



Figura 1. Modelo de Kingdon, adaptação de Carvalho *et al* (2005), com base em Barzelay & Cortazar (2004)

No intuito de identificar as contradições que caracterizam o fenômeno sob estudo, observa-se que o modelo proposto por Kingdon necessita de um aporte metodológico para abarcar todos os elementos envolvidos no processo de articulação que propõe a implantação do Trabalho Decente no Brasil. O modelo de análise proposto por Hall (2002) adéqua-se perfeitamente à análise proposta, uma vez que permite o diálogo entre as

categorias analítico-metodológicas e também as categorias conceituais e teóricas que permeiam todo o estudo.

Com relação aos fundamentos políticos relativos à formulação de políticas públicas que proporciona a compreensão sobre os processos de formação de agenda e sua interação com as políticas nacionais, Hall (2002) concentra seu debate em torno de grupos que representam instituições e interesses, formulando sua teoria dos três “i”, onde o terceiro “i” representa as ideias e os valores incorporados pelos grupos nas discussões. O primeiro dos “i” definidos por Hall (2002) são as instituições, que englobam o conjunto relativamente estável de regras, práticas e procedimentos que definem o comportamento de determinados grupos de atores – comunidades, organizações, grupos de interesse, indivíduos e outros – em situações específicas. O segundo dos “i” estabelecidos por Hall (2002) são definidos por Carvalho *et al* (2005) como os interesses e as prioridades em defesa das quais os atores se movem durante as negociações, que resultam em conflitos e eventuais negociações, no processo de formação de consenso.

As ideias e valores que integram o terceiro “i” englobam as crenças, as ideologias e as identidades dos atores que participam dos processos. Com base em suas ideias, os atores formam seus paradigmas e visões de mundo que condicionam a interpretação das realidades e a construção de seus interesses (MENICUCCI e BRASIL, 2006). Faria (2003) ressalta que como os atores definem seus interesses baseando-se em suas próprias ideias, o plano das ideias serve como guia aos agentes para determinar suas preferências em um universo complexo.

Nessa perspectiva, Menicucci e Brasil (2006) reforçam que as instituições influenciam o grau em que novas ideias podem acessar as arenas políticas, funcionando como um regulador institucional da *performance* dos atores. Complementando, Novelli (2002) afirma que é preciso relacionar interesses, instituições e ideias para identificar a influência que as ideias exercem na política.

Como visto, esses três “i” apontam para a pluralidade de causas que interferem na ação pública, sendo necessário considerar, durante a análise, uma longa temporalidade para assegurar sua identificação, bem como observar a interação dos fatores (PALIER e SUREL, 2005).

Menicucci e Brasil (2006) reiteram a necessidade de analisar o contexto institucional em que surgem e se desenvolvem as ideias e os interesses, considerando o

percurso histórico ao longo do processo de formação de agendas e formulação de políticas públicas.

Isso se deve ao fato de que a identificação de um problema e a escolha de alternativas depende não apenas das ideias e interesses vigentes, mas também das escolhas já feitas e das instituições estabelecidas no decorrer do tempo, denominadas por Menicucci e Brasil (2006) de legados de políticas.

Hall e Taylor (2003) defendem que as instituições exercem influência sobre as situações políticas por meio das ações de atores sociais estratégicos. Nessa perspectiva, são enfatizados os aspectos do comportamento humano que promovem o cálculo estratégico a partir do uso da razão. Desse modo, os indivíduos examinam todas as escolhas possíveis no que se refere ao conjunto de alternativas políticas, para então selecionar aquelas que representam o máximo benefício.

Também segundo Hall e Taylor (2003) os atores participam de diversas instituições, as quais prestam informações úteis, do ponto de vista estratégico, como também afetam a identidade e as preferências dos próprios atores.

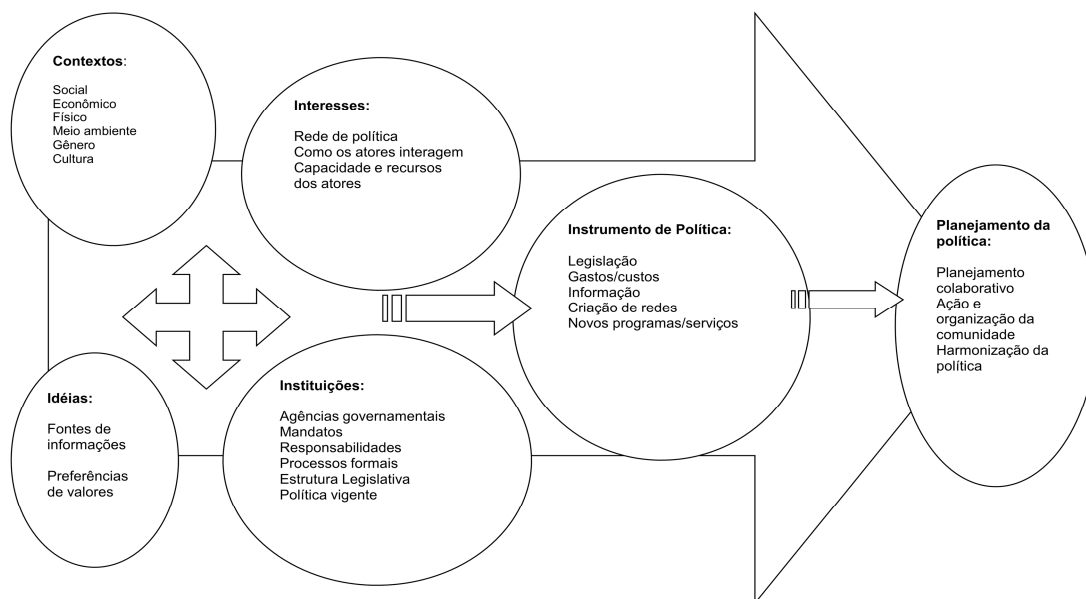


Figura 2. Framework baseado em Hall (2002), adaptado por Carvalho *et al* (2005)

Nesse contexto, deve-se considerar a conjuntura como caracterizada pela interdependência, onde as dimensões de vulnerabilidade precisam ser consideradas para que seja possível entender as mudanças nas relações entre os atores.

A concepção de análise proposta por Kingdon (1995) e complementada pelo modelo de Hall (2002) rejeita a sequência de etapas proposta pela teoria do ciclo de políticas públicas, já que para Kingdon e Hall os problemas, as soluções, as decisões e as alternativas de políticas públicas são processos independentes, ainda que interligados por um fio comum, onde os processos são complexos e muitas vezes os consensos são temporários, até que se encontre uma nova gama de alternativas de soluções.

2.3. O papel dos atores no processo de formação de agenda

A investigação em curso se baseia em um dos conceitos fundamentais do modelo de Kingdon (1995), a agenda, designada como um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que demanda a intervenção do poder público. Ruz (1997) acrescenta que a agenda é a lista de prioridades, inicialmente estabelecida, a qual os governos devem dar atenção, e pela qual os atores lutam arduamente para incluir seus próprios interesses. Para Ruz (1997) existem três tipos de agenda: a sistêmica, ou não governamental; a governamental e a de decisão. A primeira é a lista de assuntos que preocupa diversos atores políticos e sociais, não se restringindo a um governo em particular; é a relação de temas da sociedade e do Estado. A agenda governamental reúne os assuntos que são prioridade para o governo em determinada época e depende da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das conjunturas internas e externas e das oportunidades políticas. A agenda de decisão compreende a lista de problemas contemplados no curto e no médio prazo pelo sistema político, que engloba todos os poderes constituídos no Estado e não somente a esfera governamental.

No desenvolvimento de sua análise, Kingdon (1995) apresenta o que ele denomina de atores *visíveis* e *invisíveis* no processo de formação de agenda. Os atores visíveis são os participantes que estão dentro e fora do governo. Os invisíveis são compostos pela mídia, grupos de interesse e comunidade em geral.

Kingdon (1995) ressalta que cada um desses atores pode atuar como incentivo ou como obstáculo do processo. Funcionam como incentivo quando atuam para trazer um tema para o topo das discussões ou quando pressionam para que uma alternativa seja considerada mais adequada. Estão incluídos nessa classe os dirigentes de primeiro escalão do Poder Executivo, servidores públicos de carreira e dirigentes de entidades nacionais representativas politicamente.

Outro grupo importante ressaltado por Kingdon (1995) são os parlamentares, já que o Poder Legislativo exerce impacto relevante na formação da agenda e na geração de alternativas. Os parlamentares e os assessores parlamentares, além da autoridade legal para a produção e alteração das leis, estão expostos de forma contínua a informações técnicas e políticas provenientes da academia, da comunidade, dos grupos de interesse e do eleitorado em geral.

Em relação aos grupos de interesse, Kingdon (1995) coloca que podem ser formados por pessoas ou lobistas ligados ao comércio, à indústria, às associações profissionais, a grupos de interesse público, a movimentos sociais ou partidos políticos. Podem influenciar tanto a formação da agenda como a geração de alternativas e muitas vezes promovem uma mudança no curso de ação ou o bloqueio de mudanças nas políticas públicas.

A academia, os pesquisadores e os consultores técnicos em geral estão localizados no grupo de fora do governo, detém informações especializadas e podem, a qualquer momento, ser requisitados pelos atores do governo para prestart assessorial técnica que irá fundamentar a escolha ou o fortalecimento de alternativas em discussão.

Como visto, para Kingdon (1995), a agenda governamental se constitui de um conjunto de problemas para o qual os integrantes do governo estão focados em determinado momento. O autor reitera que, devido à complexidade e do volume de questões que são demandados dos formuladores de políticas, apenas algumas são consideradas em um momento determinado. A este pequeno conjunto Kingdon (1995) denomina de *agenda de decisão*, suconjunto da agenda governamental composto por temas prontos para a decisão. O autor confirma a necessidade dessa diferenciação, já que a agenda governamental e a agenda de decisão são resultados de processos diferentes. A primeira está relacionada à lista de temas a serem solucionados e a segunda refere-se à lista de assuntos prontos para ser implementada.

Assim, a formação da agenda, para Kingdon (1995) é o processo de reconhecimento, pelo governo, da existência de um problema sobre o qual deve agir. Nesse caso, a ação dos atores é decisiva no que diz respeito à inclusão ou não de temas e questões vinculados às demandas da sociedade em determinado período de tempo, podendo as prioridades estabelecidas variar de tempos em tempos.

Para Kingdon (1995) outros dois fatores são fundamentais para a formação da agenda e a especificação de alternativas: os participantes ativos (visíveis ou invisíveis) e os

processos pelos quais se definem as alternativas mais importantes que serão inseridas na agenda. O autor ressalta que cada um dos participantes²¹ e dos processos pode atuar como um incentivo ou um obstáculo na arena de negociações, podendo haver contradições no próprio comportamento dos atores em momentos diferentes.

Ao se referir aos atores que participam de um processo de articulação política, Rosenau (1995) recomenda que para os agentes públicos e privados enfrentarem uma situação que configure uma interdependência profunda, é necessária a articulação de posições conjuntas que favoreçam o surgimento de padrões globais o que tange à formulação de agendas e políticas públicas nos diversos setores, incluindo o trabalho, o que também propicia o crescimento das competências das organizações internacionais, cujo âmbito de atuação muitas vezes ultrapassa as funções estatais e cujas diretrizes norteiam o planejamento econômico e político de seus estados-membros.

Esse papel de destaque das organizações internacionais para minimizar os conflitos e intermediar as negociações com o objetivo de estabelecer a cooperação internacional vem em continuidade aos esforços de institucionalização da agenda política internacional dos períodos pós-guerras, com a criação de organismos como a ONU e suas agências especializadas. Isso propiciou a criação de redes que passaram a balizar o desenvolvimento e a estruturar instâncias de negociação que influenciam profundamente a política e a economia internacionais (CASTRO, 2001).

Outros autores reiteram que as organizações internacionais são parte central da política internacional e da vida social desde que foram criadas nas diversas partes do globo. Cada organização internacional possui um código próprio, acordado por seus estados-membros, que gera um conjunto de ideias, interesses e valores próprios, às vezes conflitantes entre si, já que as normas e procedimentos adotados por um determinado país são debatidos e muitas vezes gerados no seio das organizações internacionais.

Dessa forma, não se pode dissociar as questões políticas, econômicas, sociais e culturais da esfera nacional dos interesses, ideias e influências exercidas por esses organismos.

Note-se que aqui estão descritos o padrão de ações das organizações formadas por Estados-Nação, que fomentam mecanismos de cooperação entre países e outros agentes

²¹ Kingdon (1995) ressalta a existência de comunidades de políticas, definidas como o conjunto de especialistas, governamentais e não-governamentais, em determinada área, que partilha de crenças semelhantes no que se refere aos nexos causais entre a origem do problema e a solução a ser encaminhada, propondo alternativas de solução durante o processo de formulação de políticas públicas.

para promover o desenvolvimento mundial. Além de estabelecer os fóruns onde as ideias circulam e se legitimam, formando o consenso em torno de determinados interesses e gerando mecanismos de implementação de políticas, essas instituições são consideradas agentes porque tem autonomia em relação aos estados-membros, possuem agendas e políticas próprias, além de ter personalidade jurídica, conforme o direito internacional público (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Além de ter legitimidade perante um número considerável de atores, e exercer o poder no cenário internacional, as organizações internacionais também influenciam os atores nacionais para que atendam a certas ideias e interesses determinados em normas, resoluções e políticas, seja por meio de pressão política ou, em casos mais extremos, por imposição de sanções.

Esse movimento é recíproco, pois, da mesma forma, os países que participam das organizações internacionais, seja como estados-membros, seja como colaborador ou doador, integrando seus comitês ou conselhos deliberativos também influenciam as agendas e políticas dessas organizações. Como exemplo, podem ser citados os cortes nas doações efetuadas pelos Estados Unidos a alguns órgãos das Nações Unidas por discordar de suas políticas ou a atuação do Brasil como membro do Conselho de Administração da OIT, que tem influenciado a formação de agendas no campo da promoção do Trabalho Decente em outros países.

Da mesma forma, os atores do cenário nacional, quando necessitam de apoio para difundir suas ideias e interesses no âmbito nacional, recorrem aos mecanismos próprios estabelecidos pelas organizações internacionais para criar ou fortalecer coalizões internas. É comum também a aliança com movimentos de pressão externos que podem ajudar a inserir um tema na agenda governamental, cujos valores já sejam internacionais e que componham uma base de ideias já difundidas mundialmente. Esse processo é o que Kingdon (1995) denomina de “janelas de oportunidade política”.

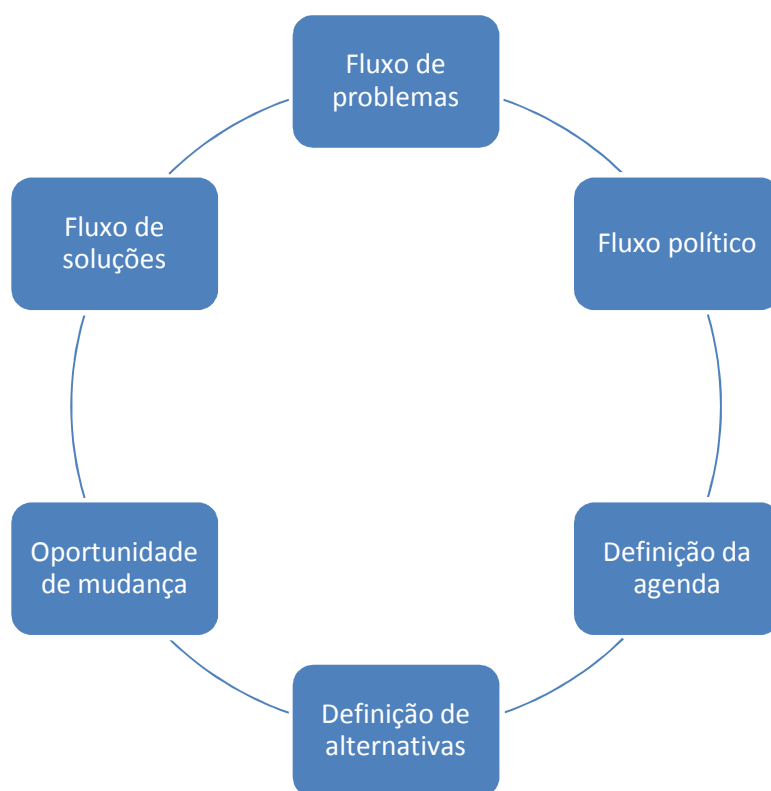
É a convergência dos três fluxos – problemas, alternativas de soluções e processos políticos que permite a oportunidade de mudança na agenda. Os processos são dinâmicos e não lineares, possuem lógica própria e possibilitam a emergência do que Kingdon (1995) denomina de *empreendedores de políticas* – atores dispostos a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando sua concretização. Os empreendedores fazem parte tanto da esfera governamental quanto da sociedade civil e desempenham papel essencial na articulação

entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, forças políticas e propostas existentes.

É a essa complexidade que o modelo de Kingdon (1995) acrescido de Hall (2002) procura atender, ao contrário dos modelos baseados em fases ou etapas que não conseguem abranger em profundidade o estudo proposto, por não tratar das interrelações e contradições que os modelos de Kingdon e Hall conseguem alcançar.

O Gráfico 1 abaixo demonstra a dinamicidade do processo preconizado por Kingdon (1995) onde os fluxos não obedecem a uma hierarquização pré-definida e se movimentam de acordo com o momento social, econômico e político.

GRÁFICO 1
ATUAÇÃO DOS ATORES NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Aragão, 2011, baseado em Capella (2007). Elaboração própria.

Na análise do processo da elaboração da Agenda Nacional de Trabalho e Emprego Decente foram levados em consideração os instrumentos utilizados por Peter Hall (2002) para identificar o papel dos interesses, das instituições e das ideias nas análises de políticas econômicas de países desenvolvidos. O autor ressalta a complexidade desses elementos e procura articular essas três dimensões para mensurar o impacto da globalização nas economias políticas domésticas.

A necessidade de incorporar os três “is” de Hall (2002) na análise do processo de formulação de uma agenda pública surge a partir da comprovação da influência que as normas sociais, os comportamentos e os papéis exercidos pelos atores na arena governamental têm na definição do formato da intervenção pública que será estabelecida. Nesse sentido, a ação pública surge como o resultado das ações, tensões e contradições dos diferentes atores públicos e privados que direta ou indiretamente participam do processo, sendo que sua atuação pode se dar de forma explícita ou oculta, mas sempre influenciando a tomada de decisões.

Também se devem considerar os contextos sociais e históricos no qual a definição da agenda está inserida, já que a mudança de alguns parâmetros, como a eleição de novos governantes, o lançamento de pacotes econômicos ou crises internas ou até globais pode influenciar e mesmo mudar radicalmente os rumos do processo.

Em complementação, Hirst & Thompson (1998) afirmam que em qualquer campo das interações humanas, os indivíduos estão situados em certas posições dentro de um determinado espaço social e que, nessa arena, baseiam-se em diferentes tipos de recursos para alcançar seus próprios objetivos. Ainda segundo os autores, na busca de seus interesses, os atores podem se apoiar em instituições sociais e em seus conjuntos específicos de regras ou recursos, dentro ou fora de instituições específicas, mas que exercem um papel fundamental quando junto de outros atores no processo de correlação de forças.

Essas ações e interações são afetadas por diversos fatores, como o poder, seja econômico, político ou social, os recursos disponíveis, as regras vigentes, o momento político e econômico e a própria estrutura na qual se dá as negociações. Um processo de definição de agenda que se dá no âmbito do governo terá uma conformação diferente daquela caso o processo fosse discutido e decidido no âmbito de uma instituição social ou privada, por mais que os atores governamentais estejam presentes e ativos.

No caso da Agenda de Trabalho e Emprego Decente, a liderança dos atores governamentais e a consequente arbitragem dos processos, quando necessária, moldaram o percurso das discussões e a definição de propostas escolhidas.

2.4. Os 3 “is de Hall na análise de políticas públicas

Incluir o estudo sobre as ideias, os interesses e as instituições na análise de políticas públicas é primordial para entender o processo de formação de agenda. Da mesma forma, as características dos contextos são constitutivas da ação e da interação, assim como da produção de fenômenos sociais e da definição das estruturas que vão nortear todo o processo.

Em suas reflexões, Hall & Taylor (2003) e Palier & Sured (2005) consideram que essa inclusão permite compreender a pluralidade e as dimensões dos comportamentos que ocorrem no desenvolvimento de uma ação pública. Em sua análise sobre o neo-institucionalismo²², os autores afirmam que as ideias, os interesses e as instituições são determinantes de resultados sociais e políticos, e que estão presentes nas três escolas de pensamento – o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Na visão dos autores, os três neo-institucionalismos tem um pressuposto em comum, pois consideram que o peso das instituições se dá por meio de um conjunto de determinações socialmente construídas que permitem compreender os comportamentos dos indivíduos e das organizações que eles representam no espaço público, assim como superar os limites impostos por esse espaço.

Palier & Sured (2005) mostram que para analisar as políticas públicas é necessário desconstruir os fenômenos em dimensões identificáveis, no intuito de compreender, por meio das categorias existentes, o fato estudado e comparar com situações similares que permitam a real compreensão das variáveis do processo. Sob esse prisma, os autores consideram que as instituições tem tido um peso considerável por poder influenciar a

²² Segundo Rocha (2005, p.13 e 14), o neo-institucionalismo é uma perspectiva teórica da Ciência Política que se contrapõe aos modelos pluralista e marxista. Nesta perspectiva, a primeira versão denominada State centered, o Estado é posto como foco analítico privilegiado. Já na segunda versão, denominada de Polity-centered analysis, existe a possibilidade de equilibrar o papel do Estado com o da sociedade, utilizando a concepção de que o Estado faz parte da sociedade e é por ela influenciado em maior ou menor grau, a depender do momento político e das circunstâncias em que a ação se estabelece.

natureza dos problemas, os recursos e as alternativas utilizadas pelos atores envolvidos, da mesma forma que podem influenciar os diagnósticos e possibilidades de soluções.

Os mesmos autores complementam que para compreender o desenvolvimento das políticas públicas é necessário observar os atores, suas preferências, sua capacidade de mobilização, de ação e suas estratégias. Nesse contexto, Carvalho *et al* (2005) definem os interesses como sendo as prioridades pelas quais os atores se movem, gerando conflitos e negociações que podem evoluir para eventuais consensos. Os interesses não podem ser compreendidos fora do âmbito institucional, já que é aí que eles se formam e interagem, sintetizando a movimentação política dos atores envolvidos.

Em relação ao terceiro “i” mencionado por Hall (2002), as ideias, Faria (2003) afirma que estas podem ser definidas como as afirmações de valores que podem especificar relações causais, como símbolos e imagens que podem expressar identidades públicas e privadas, concepções de mundo e ideologias. As ideias conferem significado às ações e fornecem diretrizes para decisões importantes.

No âmbito da análise proposta por Kingdon (1995) na abordagem de correntes múltiplas, as ideias e os interesses fazem parte de uma intersecção onde as soluções são buscadas não somente com base na eficiência e no poder, mas também na equidade resultante da correlação de forças que permeia todo o processo de formação de agenda.

A síntese analítica proposta por Hall (2002) procura demonstrar que o poder efetivo das ideias não está dissociado dos arranjos institucionais e dos interesses políticos, econômicos e sociais organizados. Para alcançar a complexidade do processo de inclusão do tema do Trabalho Decente na agenda do governo, faz-se necessário a utilização desses quadros teóricos já que o modelo de correntes múltiplas de Kingdon (1995) apresenta os três fluxos de problemas, o político e o de soluções ao qual se agrega as reflexões de Hall (2002) sobre os três “is”.

Nesse prisma, seis categorias de fatores, complexamente interligados, constituem segundo Kingdon (1995) e Hall (2002), a formação da agenda pública: o problema, o contexto, as ideias, interesses, motivações e instituições. A partir dessa categorização, buscou-se entender como as diversas instituições, formais e informais, operam nas discussões para a formulação da proposta de uma política pública de trabalho e emprego no Brasil, assim como identificar que referências foram utilizadas pelos atores de modo a analisar seu universo relacional e ampliar a compreensão do *modus operandi* do grupo a partir dos conflitos e das concertações estabelecidas ao longo do processo.

Utilizando o *framework* de Hall (2002), as categorias foram assim definidas:

1. **Problema** – a identificação do problema e a forma de descrevê-lo são fundamentais para a compreensão dos interesses e das razões dos diversos atores, bem como das propostas de solução que serão oferecidas.
2. **Contexto** – concerne ao ambiente no qual se desenvolvem as ações e do qual emergem as situações, as informações ou mesmo as pressões. As influências podem ser internacionais, por meio das agências de cooperação técnica ou fomento do desenvolvimento, nacionais, de cunho político ou social, instituições econômicas, e até mesmo de instituições da sociedade civil ou de movimentos religiosos.
3. **Atores** – são os participantes ativos, visíveis ou invisíveis, e os processos pelos quais as alternativas mais importantes são inseridas na agenda.
4. **Ideias** – são os valores dos atores envolvidos. Podem advir de fontes de pesquisa, dados científicos, informações provenientes dos meios de comunicação, discursos, figuras públicas, etc.
5. **Interesses** – são os fatores que geram os consensos e os conflitos dentro do processo e movimentam os grupos de pressão e as redes de interação. Por exemplo, na definição de temas relacionados ao trabalho, onde os grupos de trabalhadores e de empregadores são antagônicos em sua essência, os interesses de cada uma das partes vão direcionar os debates e as decisões alternadamente, até que se alcance o consenso desejado.
6. **Instituições** – é o conjunto de regras, práticas, valores e relações estabelecidas que influi sobre o comportamento dos atores envolvidos nas negociações e que move as dinâmicas que vão definir os consensos e os não-consensos.

Em sua teoria Hall (2002) também menciona que quatro fatores devem ser levados em conta na análise de políticas públicas dentro do framework dos três “is” que influenciam diretamente a disseminação e os impactos das idéias sobre as políticas públicas. O primeiro está relacionado à orientação do partido do governo; o segundo refere-se à estrutura do Estado e às suas relações com a sociedade; o terceiro fator trata da natureza do discurso político e o último é o impacto dos eventos externos que podem modelar a natureza das negociações durante o processo.

Como visto, é na complementaridade dos modelos de Kingdon e Hall que se buscou compreender as relações que se estabeleceram a partir do início das articulações para a implementação do Trabalho Decente no país, cujo objetivo final é a formulação de uma política nacional de trabalho e emprego em condições mais equitativas e justas.

2.5. Procedimentos metodológicos

Quanto ao método, Richardson *et al* (1999) consideram a existência de dois métodos principais, quantitativos e qualitativos. O método quantitativo é caracterizado pelo emprego da quantificação, seja nas modalidades de coleta de informações, seja quanto ao tratamento dos dados por meio de técnicas estatísticas, com o objetivo de assegurar a precisão dos resultados, evitando distorções de análise e interpretação. Este método é geralmente usado em estudos que visam descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como naqueles que investigam a causalidade entre fenômenos.

O método qualitativo não utiliza a estatística como base para o processo de análise de um fenômeno, nem tem por objetivo numerar ou medir unidades e categorias em um estudo.

Rudio (1995) afirma que o método é o caminho a ser percorrido e demarcado por fases ou etapas desde o seu início até o fim. É o método que serve de guia para o estudo sistemático e científico, buscando a compreensão e a busca por solução para o problema proposto.

Por sua vez, Minayo (1994) mostrar que a pesquisa qualitativa procura responder a questões particulares se preocupando com um nível de realidade difícil de ser quantificado. Para esta autora, a pesquisa qualitativa transita em um universo amplo de motivos, aspirações, crenças, significados, valores e atitudes que correspondem a um espaço mais profundo que não pode ser reduzido ao estabelecimento e operacionalização de variáveis.

Este enfoque defende a necessidade de compreender as interpretações que os atores sociais possuem do mundo, pois são estes que motivam o comportamento gerador do próprio mundo social. Desse modo, a entrevista qualitativa permite o fornecimento de uma descrição detalhada de um meio social específico, ou de condições do passado, que permitem a construção de um referencial para pesquisas e análise de dados, além de

desempenhar um papel vital na combinação com outros métodos de pesquisa (GASKELL, 2002).

Com a definição do referencial teórico de Kingdon e seu modelo de correntes múltiplas complementado pela abordagem de Hall a respeito da importância dos três “is”, para este estudo foi feita a opção de utilizar o método indutivo, tendo em vista que se parte de um caso em particular e a pesquisa foi elaborada por meio dos procedimentos da análise qualitativa, julgada a forma mais adequada para entender a natureza dos fenômenos sob investigação.

Em relação ao tipo de questão investigada, os processos de articulação que fizeram com que o tema do Trabalho Decente entrasse para a agenda pública, foi utilizado o estudo de caso proposto por Yin (2005), já que para este autor a estratégia de estudo de caso vem da necessidade de compreender um fenômeno social complexo, em situações onde o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre os acontecimentos e quando o foco está em fenômenos contemporâneos no âmbito de um contexto real.

Ainda segundo este autor, a técnica se caracteriza pelo estudo profundo e exaustivo do objeto pesquisado, de modo que permita o seu amplo detalhamento e análise dos processos considerados.

Por todos os motivos expostos, esta pesquisa se delineou como um estudo de caso sob os fundamentos preconizados pela análise qualitativa.

2.5.1. Unidade de análise

Conforme mencionado anteriormente, a pesquisa fundamentou-se no processo de formação de agenda a partir do estudo de caso e como unidade de análise foi escolhida a Agenda Nacional de Trabalho Decente e o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente do Ministério do Trabalho e Emprego, por conter todos os elementos teóricos e metodológicos dos ciclos de formação de políticas públicas, os fatores fundantes da questão social em sua relação com o capital, o trabalho e o mercado, como instância de formulação e de implementação de políticas de promoção do emprego no Brasil.

Como núcleo de investigação, foi escolhido o processo de articulação da Agenda Nacional de Trabalho Decente e do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, decorrentes do compromisso assinado entre o Governo brasileiro e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2003, que tem por objetivo a implementação das

diretrizes do Trabalho Decente no Brasil. O período analisado – 2003-2012 – refere-se ao período de articulação que resultou na realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, passo fundamental para a consolidação da Política Nacional de Trabalho e Emprego no Brasil.

O processo investigativo requereu esta delimitação no sentido de pesquisar toda a negociação requerida para que a Agenda e o Plano fossem elaborados e, como um processo relativamente recente, trazer à tona os atores, as idéias, os interesses, as instituições e os conflitos de interesse que porventura estiveram envolvidos nas diversas fases que compõem um processo dessa natureza.

A escolha do tema do trabalho e emprego se justifica pela sua relevância no cenário de consolidação da democracia e da estabilidade política e econômica que o país vem sistematicamente procurando estabelecer, assim como sua crescente participação no panorama internacional.

2.5.2. Coleta de dados

Nesta pesquisa foram utilizados dados primários e secundários. Como fonte primária, foram coletadas informações provenientes da aplicação de entrevista semi-estruturada com atores-chave que atuaram em todo ou em algum momento do processo.

A entrevista foi elaborada de forma a ser capaz de captar as nuances do processo de formulação de políticas, os conflitos de interesse existentes, a geração das alternativas e a conseqüente escolha das opções apresentadas. Este instrumento também procurou demonstrar a articulação política ocorrida durante o processo e como se deu a resolução de conflitos entre as partes.

Desse modo, foram realizadas entrevistas com atores-chave do processo de formulação da Agenda Nacional de Trabalho Decente e do Plano Nacional de Trabalho Decente, escolhidos de maneira que todos os segmentos envolvidos estivessem representados – Estado, representações de empregadores, representações de trabalhadores, sociedade civil organizada e organismos internacionais, no caso a Organização Internacional do Trabalho, principais atores do processo de negociação e que, em função de sua *expertise* do assunto ou posição hierárquica, foram fundamentais para o processo.

A escolha dos informantes seguiu os seguintes critérios:

- Pessoas que participaram da articulação que culminou na assinatura do termo de compromisso entre o Governo brasileiro e a OIT para a criação de uma Agenda de Trabalho Decente no país;
- Representantes de organizações de empregadores, de organizações de trabalhadores e do governo que participaram do processo de elaboração da Agenda Nacional de Trabalho Decente e do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente;
- Representantes de organizações de empregadores, de organizações de trabalhadores, do governo e de organismos internacionais que participaram do Comitê Organizador da I Conferência de Emprego e Trabalho Decente no Brasil.
- Especialistas de outras entidades que direta ou indiretamente participaram dos processos acima descritos.

No sentido de preservar suas identidades e o sigilo das informações coletadas, os informantes estão contemplados na categoria a que pertencem, sem, no entanto vinculá-los a alguma instituições específica.

QUADRO 1. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS INFORMANTES-CHAVE

Área de atuação	Crítérios de seleção	Informantes-chave
Políticas Públicas de Emprego e Renda	Representantes de organizações do governo federal, estadual e municipal que atuam na formulação e na implementação de políticas públicas na área de trabalho e emprego	informantes-chave vinculados aos Governos Federal e Estadual
Movimentos de Trabalhadores e Centrais Sindicais	Representantes dos movimentos sindicais que fazem parte das comissões tripartites que articulam políticas públicas na área de trabalho e emprego	informantes-chave das Centrais Sindicais – CUT, UGT, Força Sindical, CGTB, CTB e NCST.
Confederações de Empregadores	Representantes dos movimentos de empregadores que fazem parte das comissões tripartites que articulam políticas públicas na área de trabalho e emprego	informantes-chave das Confederações de Empregadores – CNI, CNC, CNT, CNF, CNS e CNA.
Institutos de Estudos e Pesquisas	Pesquisadores dos temas relacionados a políticas públicas de trabalho e emprego	informantes-chave do DIEESE e IPEA.
Organismos Internacionais	Representantes de instituições que fomentam os direitos humanos e a justiça por meio do trabalho	informantes-chave da OIT que atuam no país.

Fonte: Beghin, 2009; Pinheiro, 2009. Elaboração própria.

A escolha dos informantes-chave foi determinada pela técnica conhecida como bola de neve, onde a partir de uma lista primária elaborada, os entrevistados indicam outros informantes que julguem relevantes no processo. Quando os nomes e os discursos começam a se repetir, as entrevistas são finalizadas.

As entrevistas foram realizadas seguindo um roteiro pré-estabelecido, que procurou contemplar a complexidade de um processo dessa natureza. Segundo as diretrizes que fundamentam a pesquisa qualitativa, é por meio da entrevista que são captados os relatos dos atores sociais, permitindo que, além de responder às perguntas previamente elaboradas, os informantes possam acrescentar informações e incluir suas opiniões sobre o assunto pesquisado (NETO, 1994).

As entrevistas auxiliam a reconstruir os processos de definição da agenda pública em relação à promoção do Trabalho Decente e recompor os caminhos e os movimentos dos atores durante o processo. O guia de entrevistas foi elaborado a partir do material de Carvalho *et al* (2005) e Beghin (2009), sendo que as perguntas foram agrupadas de forma a atender as definições estabelecidas por Kingdon (1995) e Hall (2002) no referencial teórico.

Como base secundária de dados, foram utilizadas informações provenientes de páginas eletrônicas de instituições que transitam na área do trabalho, como o Ministério do Trabalho e Emprego, OIT, DIEESE, IPEA e outros, atas de reunião, leis, decretos e portarias sobre o objeto em análise, relatórios de eventos e fóruns, relatórios e publicações do governo, de instituições públicas e privadas e de organismos internacionais, teses e artigos acadêmicos sobre o tema.

A pesquisa bibliográfica e documental balizou as informações provenientes das entrevistas e serviu de estrutura para a análise da formação da agenda sobre o Trabalho Decente no Brasil.

2.5.3. Limites e desafios para coleta de dados

A previsão inicial era que fossem realizadas 22 entrevistas, no entanto somente 12 puderam ser realizadas devido a dificuldades de agenda dos informantes-chave, que marcaram e desmarcaram inúmeras vezes o compromisso, até finalmente prescindirem de sua participação devido a compromissos profissionais e pessoais. Aos que concordaram em participar, deve-se colocar a ressalva de que solicitaram o envio das perguntas por meio

eletrônico, sendo por este modo respondidas, sendo que alguns foram complementados por conversa por telefone para esclarecer alguns pontos que não ficaram claros para ambas as partes.

No entanto, apesar das ausências mencionadas, deve-se ressaltar que houve equilíbrio na participação dos representantes das organizações propostas, sendo que os discursos demonstraram claramente o posicionamento a partir do qual o ator estava no processo. Outro fator a ser comentado é que, apesar do número reduzido de entrevistas, notou-se a repetição dos discursos a partir do local dos atores, o que corroborou a necessidade de encerrar a insistência pela participação dos informantes que não se mostraram disponíveis para o processo.

Outro aspecto a ser mencionado é que alguns informantes mudaram de posicionamento durante o período, assumindo cargos em instituições de características distintas daquelas onde estavam previamente, sendo que atores que participaram do processo como representantes de organizações de trabalhadores ou de empregadores agora se encontram ocupando funções nas esferas do governo.

2.5.4. Análise e interpretação dos dados

O método de análise qualitativo das informações mostra-se apropriado à presente pesquisa, pois esse tipo de abordagem aprofunda-se no mundo dos significados, das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 1994). Segundo Richardson *et al.* (1999), a abordagem qualitativa procura descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos pela organização e entender particularidades do seu comportamento.

A partir da análise qualitativa das entrevistas, pretendeu-se verificar o pensamento dos diferentes atores que atuaram no processo de formação de agenda para a implementação das diretrizes do Trabalho Decente no país, que detinham algum tipo de participação ou interesse ou ocupavam posições estratégicas na área governamental.

Para atingir esse objetivo, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (...) e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON *et al.*, 1999, p.178).

As informações foram tratadas – se visualizadas como um todo - de forma a apresentar a análise do conteúdo das entrevistas, os principais elementos presentes na legislação e documentos oficiais, em combinação com os aspectos identificados na literatura acadêmica.

a. A análise de conteúdo

Krippendorff (1980, in VALA, 1986, p.103) define a análise de conteúdo como “uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto”. Vala (1986, p. 104) observa que essa técnica permite inferências sobre a fonte e a situação em que esta produziu o material objeto de análise, tendo como finalidade “efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas.”

Richardson *et al.* (1999), por sua vez, explicam que a “análise de conteúdo” é um conjunto de técnicas para análise de comunicações, visando obter a descrição do conteúdo de mensagens. Constitui-se num conjunto de instrumentos metodológicos, com as seguintes características: objetividade, sistematização e inferência. A objetividade refere-se à “explicitação das regras e dos procedimentos utilizados em cada etapa da análise” (RICHARDSON *et al.*, 1999, p.176). A sistematização, por sua vez, refere-se à “inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto de acordo com regras consistentes e sistemáticas” (*ibid.*, p.177). Já a inferência refere-se à “operação pela qual se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (*ibid.*, p.177).

Partindo-se das clássicas perguntas “quem diz o que”, “a quem”, “como” e “com que efeito”, os mesmo autores indicam os seguintes objetivos para a análise de conteúdo:

- a) Analisar as características de um texto (mensagem) sem referência às intenções do emissor ou aos efeitos da mensagem sobre o receptor;
- b) Analisar as causas e antecedentes de uma mensagem, procurando conhecer as suas condições de produção;
- c) Analisar os efeitos da comunicação para estabelecer a influência social da mensagem.

As características de *objetividade, sistematização e inferência*, citadas por Richardson *et al.* (1999), são detalhadas por Vala (1986), que menciona os seguintes tipos de “operações mínimas” para a prática da análise de conteúdo:

- a) delimitação dos objetivos e definição de um quadro de referência teórico orientador da pesquisa;
- b) constituição de um *corpus*;
- c) definição de categorias;
- d) definição de unidades de análise;
- e) quantificação.

Os fatores especificados na letra **a** foram estabelecidos a partir do modelo conceitual de Kingdon (1995) complementado pelo modelo de Hall (2002). Quanto à letra **b**, deve-se esclarecer que o *corpus* foi constituído pelo conteúdo das entrevistas, ao qual foram agregadas, para compor as “linhas convergentes de investigação” (YIN, 2005), outras fontes de evidência, como por exemplo, documentos oficiais e literatura sobre a formulação da Agenda e do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente. A definição de categorias (letra **c**) foi feita com base no referencial teórico e no trabalho exploratório da pesquisadora sobre o *corpus*, conforme definido por Vala (1986).

No caso em questão, “as referências teóricas do investigador orientam a primeira exploração do material, mas este, por sua vez, pode contribuir para a reformulação ou alargamento das hipóteses e das problemáticas a estudar” (VALA, 1986, p.112).

A partir da categorização, foram efetivados os procedimentos previstos nas letras **d** e **e**, sendo as *unidades de análise* as citações selecionadas nas entrevistas e a *quantificação* representada pelo grau de fundamentação e de densidade dos códigos identificados a partir dessas citações.

A fim de organizar os dados coletados por meio das entrevistas, os conteúdos foram agrupados conforme dimensões previamente definidas, que tinham por objetivo guiar a pesquisa rumo a seus objetivos. A técnica de análise de conteúdo utilizada foi, portanto, a análise por categoria (RICHARDSON *et al.*,1999; VALA, 1986), que se baseia na decodificação de um texto em diversos elementos, os quais são classificados e formam agrupamentos analógicos, resultado da codificação.

Em conjunto com os documentos analisados, o teor das entrevistas permitiu a visualização e a compreensão das fases do processo que culminou com a inserção do tema do Trabalho Decente na agenda pública no Brasil.

No próximo capítulo serão apresentados os antecedentes históricos e políticos que propiciaram o surgimento do conceito do Trabalho Decente e a relevância da questão social como impulsionador dos movimentos em prol da justiça social por meio do trabalho.

Capítulo 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS DO TRABALHO DECENTE

Para entender a relevância que a análise do processo de formação de agenda para inclusão do Trabalho Decente na agenda pública nacional é necessário revisitar o cenário onde a relação capital e trabalho se efetiva, compreender suas nuances e contradições, incluindo nessa análise a dinâmica dos atores envolvidos, assim como a posição que vivenciam em um determinado tempo e local.

Este capítulo busca apresentar esse contexto como base histórica e política para a construção das estratégias que se denominam políticas de Trabalho Decente.

3.1.Revisitando a questão social e as contradições do trabalho

Ao longo da história, o impulso ao progresso dado pelo trabalho, exercido de diversas formas desde o aparecimento da humanidade, tem seguido uma regularidade cíclica de avanços e retrocessos que passam, primordialmente, pelo atendimento (ou não) das necessidades explicitadas pelos agentes responsáveis pela força produtiva. Se, em algumas épocas, as lutas eram por terra e liberdade, em outras por abrigo e alimentação e, mais tarde, por melhores condições de vida e trabalho, nas épocas mais contemporâneas essas reivindicações tem o forte apelo da observância dos direitos humanos, do exercício da cidadania e do cumprimento das normas locais e internacionais.

Para Castel (1998), a questão social surge quando há o distanciamento existente entre o crescimento econômico e a melhoria da condição social das classes responsáveis por esse crescimento. Sua análise parte da identificação no longo prazo de uma correlação profunda entre o lugar ocupado pelo indivíduo na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção.

Para esse autor, a questão social refere-se ao lugar que os contingentes mais desfavorecidos podem ocupar na sociedade industrial, afirmando “*a questão social se põe explicitamente às margens da sociedade, mas ‘questiona’ o conjunto da sociedade*” (Castel, 1998, p. 34). Neste sentido, a resposta à questão “*será o conjunto dos dispositivos montados para promover sua integração*” (CASTEL, 1998, p. 31). Desse modo, a questão social está entre a organização política e o sistema econômico, evidenciando a necessidade de construir sistemas de regulação não-mercantil com o objetivo de tentar mediar esse

espaço. Para Castel (1998), é neste momento que se materializa o papel que o Estado é chamado a desempenhar. Para ele, o Estado social refere-se à intervenção do Estado na interseção do mercado e do trabalho.

A partir da segunda metade do século XX, a articulação entre o econômico e social estava estabilizada, já que o modo de gestão política associou as sociedades privada e social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado. Estava instalado o que Castel (1998) denominou de Estado social, cuja intervenção se dava na garantia da proteção social generalizada, na manutenção do equilíbrio macroeconômico e na busca de um compromisso entre os diferentes implicados no processo de crescimento. Este modelo reflete uma regulação circular onde o Estado controla a economia.

No início dos anos 1970, a instalação de nova crise, que afetou sobremaneira o emprego, trazendo o desemprego em massa e a precarização dos contratos de trabalho, visibilizou um enorme contingente sem força de pressão, ou potencial de luta, invisível socialmente, por não estarem contribuindo de uma forma socialmente útil. “No sentido, é claro, de que existir socialmente equivaleria a ter, efetivamente, um lugar na sociedade... ao mesmo tempo, eles estão bem presentes – e isso é o problema, pois são numerosos demais” (CASTEL, 1998, p. 33).

É neste ponto que Castel (1998) foca a metamorfose relativa à questão social. Se, antes, o problema era como transformar o ator social submisso e dependente e fazê-lo tornar-se um sujeito social, a partir daí a controvérsia refere-se a como amenizar esta presença, escondê-la ou suprimí-la. Na visão de Castel, essa é uma nova problemática, outro prisma da questão social.

Iamamoto (2001) coloca que o processo de reprodução das relações sociais não é apenas a reprodução da força de trabalho e dos meios de produção, mas também se refere à reprodução das forças produtivas sociais do trabalho e das relações de produção na sua globalidade, envolvendo sujeitos e suas lutas sociais, as relações de poder e os antagonismos de classes. Na visão da autora, esse processo também envolve outras amplitudes, como as jurídicas, religiosas, artísticas, filosóficas e científicas, por meio das quais os homens se apropriam das mudanças ocorridas nas condições de produção de vida material, pensam e se posicionam na sociedade.

Explicitam-se aí algumas contradições, pois, se por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica derivada do caráter cada vez

mais social da produção, por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador.

Segundo Iamamoto (2001), essa é a lei geral da produção capitalista, responsável pela questão social na sociedade. Assim, no processo de reprodução das relações sociais há, também, o surgimento de novas necessidades, de novas relações entre as forças produtivas sociais do trabalho em cujo processo aprofundam-se desigualdades e são criadas novas relações sociais entre os homens na luta pelo poder e pela hegemonia entre as diferentes classes e grupos na sociedade.

Neste ciclo que se repete, o surgimento das lutas e movimentos sociais, usualmente vistos como disfunções da ordem social vigente, têm o seu papel como fomentadores da conquista de direitos ou bens essenciais, resgate das injustiças sociais e restabelecimento da dignidade humana. Como não poderia deixar de ser, o núcleo dessas lutas e movimentos sempre teve o trabalho como norteador, muito embora em alguns casos estivesse camuflado por alguma outra roupagem, como direito à terra ou à liberdade.

Esses movimentos são também constituintes da cidadania política e social, ao exigir das parcelas da sociedade que detém o poder político mudanças estruturais no *status quo* estabelecido.

Para o entendimento da importância que os movimentos populares tem na construção de um regime democrático e da cidadania de um povo, vale a referência ao estudo de Gohn (1995), que traça uma retrospectiva dos movimentos sociais que abalaram o Brasil desde sua época de colônia, desmistificando a ideia de que o povo brasileiro é passivo e não tem arraigado em si a tradição de exigência de direitos por meio de movimento organizado ou luta armada.

No decorrer dos eventos, vê-se que na correlação de forças sociais existentes, tanto no período colonial como no imperial e mesmo em tempos republicanos, os integrantes das lutas eram considerados como oponentes aos interesses populares ou da nação. Na época do Brasil Colônia e Império, o povo era formado por pobres livres, funcionários, militares de baixo escalão, escravos e índios, que se opunham às elites dominantes, formadas pelos proprietários de terras, estrangeiros, políticos e representantes da Corte. Nos movimentos sociais que se sucediam, também havia a participação do clero, muito embora esta se desse à revelia das hierarquias eclesiásticas.

Um fato a ser destacado é de que, embora as razões fossem legítimas, as soluções para os problemas eram baseados em exemplos de sociedades de outros países, com

estruturas socio-econômicas bastante distintas, o que quase sempre dificultava o alcance dos objetivos das lutas ou ocasionava o seu fracasso.

Outro fator refere-se à participação das camadas médias da população, formada por intelectuais, militares e comerciantes, que exerciam o papel de ideólogos dos movimentos. Destaca-se, aqui, a importância desses atores até hoje, onde não se concebe o estabelecimento de uma luta ou movimento social sem uma base sólida de conhecimentos e orientações disponibilizada por grupos de intelectuais que o apoiem.

As reivindicações de cada movimento correspondiam às questões sociais da época e seu princípio articulador era dado por elementos da própria conjuntura política existente. Segundo Gohn (1995), elas partiam de valores baseados na cultura política vigente e na interpretação da realidade considerada como ideal para aqueles segmentos, naquele momento histórico.

As ideologias eram baseadas nos ideais democráticos liberais, nas utopias socialistas ou ainda no conservadorismo, com ideologias antidemocráticas ou elitistas, sendo que a política de conciliação era uma prática após o término do conflito, que, ao contrário, eram sempre violentos e sangrentos.

No passado mais recente, entre 1945 e 1964, as lutas sociais foram determinadas pelas novas necessidades que o desenvolvimento gerava no ambiente urbano, pelos efeitos perversos da industrialização e também pelas ideologias nacionalistas, que gerou movimentos de defesa de bens e da cultura nacional (ANTUNES, 2006). Nessa época, destacou-se o Movimento Estudantil, que inseriu uma nova classe, a dos estudantes, no discurso da reivindicação de direitos antes operado principalmente pela classe operária.

A partir de 1970, e mesmo sob toda a repressão existente, as lutas e movimentos sociais dão o contorno para um novo paradigma da ação social. Paulatinamente, até os anos 1980, a classe operária se delineia em um novo perfil, interessada em ingressar na sociedade de consumo, participar dos momentos políticos e lutar pelos bens nacionais (SANTOS, 1994). O fortalecimento dos sindicatos leva à criação das centrais sindicais, que fomentam novas lutas e incluem em sua pauta questões inéditas, como o combate à corrupção, à discriminação e a proteção do meio ambiente.

A promulgação da Constituição de 1988 vem reforçar o papel que os movimentos sociais têm desempenhado no enfrentamento da questão social. A criação dos Conselhos e a institucionalização do controle social se tornam referência para os debates onde são

discutidos os novos tópicos da agenda governamental e o atendimento às demandas sociais por meio da elaboração de políticas públicas.

É fato que, se ao longo do tempo os movimentos sociais no Brasil visavam à inclusão de parcelas significativas no sistema socio-econômico mais amplo e dos privados de direitos ao sistema legal e jurídico existente, no Brasil do final do século XX pobreza e exclusão deixaram de ser sinônimos para serem complementares. Neste cenário, Gohn (1995) afirma que os excluídos, ao contrário dos pobres, têm identidades e interesses e lutam por eles, formam entidades organizadas, negociam espaços de participação e reivindicam leis, direitos e acessos múltiplos. No entanto, na visão da autora, eles não têm expressividade econômica, mas tem expressividade política e utilizam novas ferramentas para forçar o seu reconhecimento como sujeito de direitos. Dessa forma, passam a ser considerados problemas sociais, transgressoras da ordem social vigente ao reclamar soluções para as questões sociais que a modernidade impõe a uma parcela considerável da sociedade.

É neste contexto que a necessidade da elaboração de uma política que regule as relações de trabalho e emprego se insere, como resultado de anos de lutas por melhores condições de vida na sociedade de que fazem parte tanto os que pertencem ao setor produtivo, seja como força de trabalho, seja como proprietário dos meios de produção, como aos que pertencem apenas à parcela consumidora de bens e serviços.

3.2.A construção da cidadania por meio do trabalho

Para conhecer o alcance de como um processo de construção da cidadania se dá em uma sociedade, é preciso revisitar alguns conceitos estabelecidos por autores clássicos, para situar a complexidade desse processo.

A base desse estudo está centrada no conceito de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos (1994), que define a cidadania não por um conjunto de valores civis e políticos usufruídos pelos indivíduos, mas sim pela inserção formal no mercado de trabalho. O conceito se explicita, segundo o autor, a partir da Era Vargas, onde o início da regulamentação das relações de trabalho é a formalização da regulação da cidadania, sempre ancorada na outorga de direitos pelo Estado. (SANTOS, 1994). A regulamentação das relações sociais se dá por meio da regulação do trabalho.

A idéia de cidadania regulada remete à idéia de que o Estado foi capaz, via estruturação de um mecanismo de incorporação dos trabalhadores a uma ordem hierarquizada, e exercendo o papel de centralizador de todas as demandas, de dar estabilidade ao regime político e um lugar para a população na estrutura de governo. Através dos direitos sancionados em leis durante o regime, os indivíduos definiriam o seu *status* de membros nesta forma de ordenamento social.

Na análise de Santos (1994) a constituição de uma cidadania regulada se articula com o papel do Estado de garantidor das posições sociais da população e dos direitos associados a estas posições. Os membros da comunidade nacional são definidos pelo conjunto de profissões reconhecido por lei. A cidadania, portanto, poderia ser sempre mais ampliada, na medida em que o Estado se dispusesse a regular novas profissões. Este sistema aberto, embora extremamente controlado pelo Estado, conceberia a existência de um pré-cidadão. A cidadania regulada se apresenta como uma promessa de inclusão para os que se encontram nas margens da sociedade brasileira. Na sua leitura, a idéia de cidadania regulada seria a chave explicativa para o processo de dominação pelo alto, emergência das classes populares e controle repressivo destas mesmas classes, que para ele também explica a forma de regime autoritário de 1964 (SANTOS, 1994).

No apogeu do *Welfare State* se fortalece a ideia de cidadania alicerçada nos direitos sociais, que, por sua vez, estavam diretamente vinculados ao trabalho. Sob essa concepção, cidadão era aquele que contribuía para a sociedade por meio da disponibilização de sua força de trabalho. Da mesma forma, os indivíduos que não possuíam vínculos empregatícios não produziam para a sociedade, logo não eram considerados cidadãos. Com o desmonte do Estado de Bem-Estar, essa relação iniciou seu processo de desconstrução, uma vez que estar trabalhando não necessariamente garantia aos indivíduos o acesso aos direitos sociais (ANTUNES, 1995).

Marx e Engels (1992) pregam que, para entender um fenômeno, é necessário estudar o homem no seu aspecto prático e na sua sociabilidade, ou seja, deve ser analisado em suas relações dentro de um processo histórico. Para ambos, a compreensão do real parte da observação da realidade prática, e elaboram uma construção teórica que coloca o operário como o agente transformador que irá promover a emancipação humana.

Em sua visão, no modo de produção capitalista o operário é obrigado a vender sua força de trabalho aos proprietários das fábricas, criando o que eles denominam de “luta de classes”, onde a propriedade privada é a máxima e as desigualdades são naturalmente

aceitas. Neste cenário, o Estado se constitui como generalidade, onde o homem vive sua vida em oposição à sua vida na sociedade civil, como diz Marx:

“O homem, em sua realidade imediata na sociedade civil, é um ser profano. Aqui, onde passa ante a si mesmo e frente aos outros por um indivíduo real, é uma manifestação carente de verdade. Pelo contrário, no Estado, onde o homem é considerado como um ser genérico, ele é o membro imaginário de uma soberania imaginária, acha-se despojado de sua vida individual real e dotado de uma generalidade irreal.” (Marx, 1992, p.26-27).

Se, por um lado, o Estado exerce funções sociais e se autodenomina como representante do interesse comum, por outro lado só pode ser assim na medida em que faz valer os interesses comuns de uma determinada classe. Ao poder participar das decisões no âmbito do Estado, o homem passa a ser ao mesmo tempo, sujeito e agente de mudanças, estar tanto na arena de decisão como no foco da ação. Partindo-se das concepções de Marx, pode-se traduzir esse papel como uma tentativa de exercício da cidadania, muito embora ele não tenha usado essas expressões em seus tratados. Assim, a luta de classes nada mais seria do que a tentativa de transformar a realidade, ou minorar as desigualdades por meio da participação ativa da sociedade.

Castel (2002) em suas reflexões sobre a sociedade salarial²³, afirma que a cidadania não só depende, mas se fortalece da filiação dos trabalhadores às diversas instituições que podem garantir uma vida digna e que, aliada à sua condição assalariada, proporcionaria o acesso a um sistema de proteção por ele denominado de *propriedade social*²⁴. Para Castel (2002), o cidadão-trabalhador se insere em um modelo de identificação coletiva que lhe auferir, além do acesso aos direitos sociais, prestígio e reconhecimento, seja de forma coletiva ou individual.

Gramsci (2002), ao propor uma concepção ampliada do Estado, defende uma relação dialética entre a sociedade civil e a sociedade política e demonstra que as

²³ Para Castel (2002), a forma societária na qual há uma distribuição da propriedade social é a *sociedade salarial*, forma de organização social que estabelece um compromisso entre seus membros e que permite aos indivíduos o exercício de fato de seus direitos de cidadania. É o trabalho, sob a forma de emprego estável que permite a filiação dos indivíduos à sociedade salarial. A filiação, ou a desfiliação dos indivíduos é entendida pelo autor como resultado do pacto social garantido pelo Estado que permite aos assalariados o *status* relativamente protegido nas suas relações contratuais com os empregadores.

²⁴ Para Castel (2002), a *propriedade social* é um conceito-chave para a sociedade democrática ocidental moderna, definida como um análogo da propriedade privada, uma propriedade que gera segurança. A propriedade social se constitui em algo que não se pode comprar no mercado, mas depende de um sistema de direitos e obrigações. O exemplo citado pelo autor é o direito à aposentadoria, pois não se pode vender esse direito – uma vez conquistado, deve ser garantido pelo Estado.

dimensões do Estado não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem também a multiplicidade das organizações da sociedade civil, palco de manifestação da livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, cultura e valores, onde se estabelecem as bases do consenso e da hegemonia. (GRAMSCI, 2002).

Na visão de Gramsci (2002), as funções da sociedade civil e da sociedade política são utilizadas para promover ou manter uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social. Este é o lugar onde, a partir das variáveis das identidades coletivas, as classes são chamadas para desenvolver suas convicções e lutar por um novo projeto, que pode levar à gestão democrática do poder.

É partir do conceito de bloco histórico de Gramsci, onde a hegemonia tende a construir uma unidade de forças políticas e sociais diferentes e tende a conservá-las juntas por meio da concepção de mundo que ela própria determinou, que se pode tentar entender os processos de formação do que se entende por cidadania nos tempos mais recentes.

Marshall (1967) conceitua a cidadania em três dimensões distintas e complementares entre si – a civil, a política e a social. A dimensão civil refere-se à perspectiva da liberdade individual e da igualdade; a política refere-se à possibilidade de participação nas discussões no âmbito governamental e a social refere-se ao estabelecimento de um estado de bem-estar social, com a prestação, pelo Estado, de serviços sociais.

A conceituação de Marshall pressupõe um processo linear, onde os direitos civis servem de impulso para a construção de uma sociedade político-social mais equitativa. Sua análise estabelece a relação entre o sistema de classes capitalista e a cidadania social, tendo como pressuposto um processo de desenvolvimento linear, progressivo e irreversível. Também reconhece que há um paradoxo contido na busca da igualdade em um sistema econômico que funciona produzindo a desigualdade, mas apoia sua tese na confiança de um progresso contínuo de desenvolvimento pela sociedade.

Assim, para Marshall (1967), a cidadania caracteriza-se por sua busca em direção da igualdade. No entanto, é preciso ressaltar há críticas a este modelo, principalmente porque esta se configura de maneira diversa em sociedades distintas e não é possível transportar a teoria de Marshall para fora da Inglaterra, modelo sob o qual foi concebida.

O conceito de cidadania refere-se ao conceito de povo – o povo é uno, dele emana a vontade geral que constituirá os governos e tem como tendência a identidade e a homogeneidade para a busca de direitos. Está intimamente relacionado ao conceito de

democracia em sua acepção mais ampla e tem servido de base para o estabelecimento de propostas que buscam consolidar sociedades mais justas e igualitárias. A cidadania, como a democracia, devem ser aceitos e utilizados como conceitos dinâmicos, abertos e ideais em construção.

Kymlicka (1998) defende o conceito de cidadania como “*um ideal normativo substancial de pertença e participação numa comunidade política*”, onde pertença, implica em regulação pelo Estado dos direitos e deveres do cidadão e participação implica em autonomia na sua inserção nos processos de constituição e implementação das políticas que afetam sua vida cotidiana (KYMLICKA, 1998:1). Para este autor, ser um cidadão significa ser reconhecido como um membro integral e igual da sociedade, e principalmente, ter o direito de participar no processo político. Em suma, trata-se de um ideal distintamente democrático.

Para que essa cidadania se efetive, é necessário partir da premissa de que cidadania e democracia são princípios indissociáveis, onde a crescente efetividade da cidadania gera mais democracia ou vice-versa.

Souza (2003) entende a cidadania no Brasil a partir da naturalização da desigualdade social e da especificidade dos processos de modernização brasileira, onde sua interpretação se alicerça na premissa de que a periferização da modernidade constitui um entrave ao desenvolvimento dos direitos dos cidadãos.

Demo (1995) preconiza que a cidadania é o componente mais fundamental do desenvolvimento, definida como “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada” (p.3). Para Demo (1995), a cidadania é a raiz dos direitos humanos e é também fundante com respeito ao Estado, sendo o seu maior desafio a eliminação da pobreza política, que representa a falta de consciência crítica e a carência de oportunidades de organização política para modificar essa realidade.

Na extensão desse conceito, Demo (1995) define ainda a cidadania tutelada e a cidadania assistida. Segundo o autor, consiste a primeira no tipo de cidadania que a elite econômica e política cultiva, aquela que se tem por dádiva ou concessão das entidades superiores de poder. Por cidadania assistida, o autor expressa a forma mais amena de pobreza política, que permite o direito à assistência, porém não promove a emancipação dos indivíduos. Nesse modelo, persiste a reprodução da pobreza política, à medida que mantém intocado o sistema político e não oferece oportunidades para a igualdade de oportunidades.

Demo (1995) afirma que o ideal da sociedade é a emancipação, que tem por base a cidadania organizada e a capacidade produtiva enfatizando o papel do Estado como instância capaz de tornar viável uma sociedade mais equitativa e justa a partir do controle efetuado pela cidadania organizada e vigilante.

Santos (1998) apresenta em seus estudos um conceito de cidadania onde esta se estabelece a partir do local profissional do sujeito, onde somente são considerados cidadãos aqueles inseridos em ocupações formais, onde a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público são os três parâmetros que definem a cidadania, resumindo-se esta a um sistema de estratificação profissional.

Para este autor, a cidadania brasileira até 1988 não comporta um alicerce de valores políticos, mas somente que os direitos dos cidadãos decorrem dos direitos advindos das profissões, que devem ser regulamentadas por lei. Ou seja, para ele, a carteira de trabalho é *a certidão de nascimento cívica do cidadão* (1998).

Existem críticas a esse conceito, principalmente por não incorporar os direitos políticos, principalmente o voto, como pressupostos da cidadania.

De certa forma, toda cidadania é regulada e também possui um elemento de autonomia, propulsora de sua possível expansão e independente dos mecanismos de regulação estatal. Em outras palavras, todo indivíduo pertencente a uma sociedade tem a autonomia de buscar seus direitos, individual ou coletivamente, no sentido de construir ou ampliar a cidadania, mas, esta só existe porque é regulada ou pode ser ampliada na sua própria regulamentação.

Nas últimas décadas do século XX, começa a surgir uma nova concepção de cidadania ativa, expressada como a ampliação dos direitos políticos do cidadão que tem acesso ao processo de decisão em matérias de interesse público. Este conceito contrapõe-se aquele que sintetiza a cidadania como a reprodução dos privilégios e do poder dominante, materializando o anseio de amplas parcelas da sociedade civil de conquistar novos espaços e direitos (BENEVIDES, 1996).

Na complexidade da sociedade moderna, a incorporação dos excluídos é um desafio para as democracias vigentes e a participação e a representação política são vistas como instrumentos fundamentais para a mudança do cenário até então constituído. Essa tentativa de democratização interna vem ao encontro dos movimentos que criticavam o tradicional distanciamento entre Estado e sociedade e demandavam espaços de decisão e gestão.

No Brasil, a construção da cidadania tem sido um processo difícil e vagaroso, variando em função dos avanços e retrocessos que o próprio regime de implementação da democracia vem sofrendo no país. Nesse aspecto, é possível vislumbrar a desproporção entre a cidadania formal e a efetiva, e a resistência de um sistema social marcado pela desigualdade, mas formado por cidadãos supostamente iguais.

Embora a concepção da cidadania venha desde os tempos do Império, esta somente começa a se institucionalizar a partir do Governo Vargas, na década de 1930, e sob o modelo que Santos (1994) conceituou como cidadania regulada, onde os direitos obedecem a uma lógica de um sistema social estratificado, com o objetivo de mediar os conflitos oriundos das contradições entre a acumulação capitalista e a busca pela igualdade. Esse modelo se contrapõe à necessidade de adoção de um código de valores políticos universais e tem sido, até hoje, entrave para a concretização da cidadania preconizada na Constituição de 1988.

Antunes (2006) faz uma retrospectiva para explicar o processo iniciado na era Vargas que serviu de subsídio para a organização da classe trabalhadora por meio da regulação das relações de trabalho e do sindicalismo, além de estabelecer mecanismos de proteção social inéditos no país. Apesar disso, as relações de poder ainda requeriam instrumentos de mediação do Estado e, ao contrário do que preconizava Marshall (1967), o estabelecimento dos direitos sociais precederam os direitos civis e políticos.

Antunes (2006) continua mostrando como essa prática do Estado em se antecipar às exigências da sociedade pode ser entendida como tentativa de controle das demandas sociais, no sentido em que as pré-definir; porém, mesmo nesse cenário de outorga de direitos sociais como compensação à ausência dos demais é possível identificar reações da população às imposições e arbitrariedade do poder público.

Com o colapso do Estado Novo, uma nova Constituição é promulgada preservando os direitos sociais já adquiridos e acrescentando os direitos civis e políticos, com exceção do direito à greve. No período democrático, que vai de 1945 a 1964, com o crescimento do exercício dos direitos políticos, as políticas compensatórias exprimiam atitudes reguladoras do governo, onde os direitos tinham a característica de serem outorgados e não conquistados (SANTOS, 1994).

O autor segue mostrando que, com o retrocesso no processo democrático sofrido pelo país com o golpe de 1964 e a ascensão dos governos militares, que estabeleceram a

repressão dos movimentos de trabalhadores e o controle dos salários, os direitos sociais mais uma vez foram responsáveis pela legitimação do Estado.

Por mais de duas décadas os direitos civis e políticos foram distanciados dos direitos sociais e a própria valorização dos serviços de previdência social que representava a valorização dos direitos sociais, mas com a restrição dos direitos civis e políticos evidenciavam políticas marcadas por práticas compensatórias e clientelistas e não pelo reconhecimento das demandas sociais nessa área.

Somente a partir da década de 1980, com o início do processo de redemocratização do país que voltam à tona as discussões sobre a cidadania, ainda que timidamente. Esses debates, oriundos da sociedade civil propoem a valorização dos direitos políticos e civis e evidenciam a demanda por medidas onde os direitos básicos sejam assegurados de forma mais ampla e significativa (LUZ, 2000).

A Constituição Federal de 1988 serviu para alavancar ainda mais os movimentos que vinham se fortalecendo ao longo das últimas duas décadas, em especial as grandes mobilizações de trabalhadores e os movimentos que pressionavam o governo por melhorias na saúde e na educação, ou ainda aqueles que reivindicavam maior participação política.

A redemocratização do país restituiu os direitos políticos e sociais, mas não de forma equitativa para todos na sociedade. A desigualdade social continuou sendo um grave problema que não foi solucionado com a ampliação dos direitos individuais; neste sentido, o exercício dos direitos civis é ainda entravado pelo vácuo da ausência de políticas públicas e instituições nas áreas mais carentes e segmentos específicos, como a população negra e indígena, os trabalhadores rurais, os jovens; a população ribeirinha, os sertanejos, os quilombolas, os ciganos e outras específicas ainda se ressentem da impossibilidade de auferir os benefícios que a cidadania plena outorga a seus nacionais.

3.3. A reabertura política e a volta do diálogo no Brasil

O movimento “Diretas Já” em 1985, a eleição indireta de Tancredo Neves e da Assembléia Nacional Constituinte em 1986 marcaram o fim do regime militar, e a promulgação da nova Constituição em 1988 foi o início de uma nova era na história das políticas sociais no Brasil.

O compromisso do Estado com o bem-estar social, consolidando o que se chamou de direitos da cidadania, refletia o momento político vivido pela sociedade brasileira, recém-saída de uma ditadura militar, onde a cidadania nunca foi um princípio de governo. Assim, a sociedade procurava garantir na nova Constituição os direitos e os valores da democracia e da cidadania que permitiriam ao país alçar novos degraus na escala do desenvolvimento econômico e, principalmente, social (POLIGNANO, s/d).

A partir de 1990, se iniciou o processo de reestruturação do modelo econômico em direção a um padrão mais competitivo, impulsionado pelas medidas de liberalização e pela estabilização dos preços, decorrentes da nova política monetária e do lançamento do Plano Real. Apesar disso, se mantiveram os altos patamares dos índices de desemprego e a tendência de aumento de ocupação do mercado de trabalho informal.

Nesse período se destacam as pressões políticas para reduzir os custos do trabalho e para mudanças na CLT, com conseqüente redução de direitos sociais, com a justificativa de possibilidade de geração de mais postos de trabalho e diminuição da informalidade.

Se a sociedade é fortemente democrática, tende a construir governos democráticos. Mas se, ao contrário, a sociedade é predominantemente autoritária, discriminatória e violenta, não consegue sustentar esse tipo de governo. Não é o Estado que cria a sociedade, mas a sociedade que cria o Estado. A sociedade expressa no Estado e em seu governo suas necessidades individuais e coletivas, e recebe as respostas às suas demandas através das políticas governamentais (VIEIRA, 2001).

No processo de estabelecimento de uma nova democracia, o Brasil precisou incorporar as demandas da sociedade civil em todos os campos, no estabelecimento de políticas governamentais. A saúde e a educação continuaram a ser as demandas mais importantes, no entanto, novos temas foram inseridos na agenda pública governamental, como a proteção à infância e à adolescência, a questão dos direitos da mulher, a questão dos jovens, a proteção dos idosos, a equidade de gênero, a reforma agrária, a educação no campo, o combate à violência, e outros.

Embora o posicionamento de Santos (1994) seja o de que o Estado vem sistematicamente provendo direitos no sentido de minimizar conflitos e suavizar demandas da classe trabalhadora, inclusive como estratégia para manutenção do poder, Vieira (1995) ressalta que a conquista dos direitos sociais tem sido sempre resultante do poder de luta, de organização e de reivindicação dos trabalhadores brasileiros e não como uma dádiva do Estado, como alguns governos tentam demonstrar.

De um modo geral, os problemas enfrentados pela população se tornam focos de atenção quando se representam riscos para a estabilidade política ou econômica e têm sua importância diminuída quando as ações propostas conseguem debelar as crises. As ações públicas propostas pelos governos da época procuravam incorporar os problemas que atingiam grupos sociais importantes de regiões sócio-econômicas igualmente importantes dentro do sistema social vigente e foram direcionadas para os grupos organizados e para os aglomerados urbanos em detrimento dos demais grupos nos mais diversos pontos do país. Nota-se aqui a relevância que a atividade econômica representava, estando no centro do processo decisional articulado pelos governos da época.

Os direitos sociais estão sempre associados a certas formas políticas de se perceber a cidadania e, segundo Santos (1994), é fundamental compreender a contribuição que determinada política social traz em benefício da promoção da cidadania. *É a magnitude das diferenças que permite traçar o perfil da matriz das desigualdades* (SANTOS, 1994, p. 84). No Brasil, a acentuada distância que separa as regiões, as ocupações, e os próprios indivíduos, assim como a heterogeneidade do setor produtivo, evidenciam a desigualdade social existente que devem ser tratadas em diferentes contextos.

A partir do início dos anos 1990, as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, porém a gestão das políticas públicas, particularmente as da área social, continuou centralizada e o governo federal continuava a ser o responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, educação, trabalho, assistência social e outras (ARRETCHE, 2002).

Por essas razões, nota-se o aprofundamento dos contrastes e dos problemas crônicos da sociedade brasileira em todos os níveis, seja econômico, social, político ou cultural, nos últimos quinze anos, resultante do estilo de desenvolvimento econômico e social do país e também do fenômeno da globalização. Este processo, definido como um conjunto de mutações na estrutura de produção, nas relações sociais concernentes ao trabalho, na vida política e cultural do capitalismo em plano mundial que atinge quase todas as nações, cujos efeitos de grande concentração de capital nas economias desenvolvidas e de concentração de renda e desagregação social nas economias periféricas, contribuiu para o aumento das desigualdades e, conseqüentemente, para o aumento da

exclusão social no país. Nesse sentido, a década de 1990 pode ser vista como a *década perdida*²⁵ tanto para a questão social como para a economia (LUZ, 2000).

A política econômica de ajuste fiscal adotada pelos governos da década, monitorada pelos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, intensificou a concentração de riqueza e aumentou consideravelmente os níveis de desemprego, elevando as taxas de empobrecimento da população e acentuando a perda do poder aquisitivo das camadas médias tradicionais, como os comerciantes, os profissionais liberais e os servidores públicos civis e militares. Nesse contexto, os jovens não conseguem entrar no mercado de trabalho e os mais experientes são dispensados devido ao encolhimento dos postos de trabalho, encontrando grande dificuldade na recolocação no sistema. Assim, a economia informal acaba por atingir praticamente 50% da atividade econômica no país (LUZ, 2000).

Como não poderia deixar de ser, nessa situação econômica pode ser vista uma grande lacuna na prestação dos serviços sociais, uma vez que as políticas são planejadas para incluir aqueles que, ou estão vinculados ao trabalho formal, ou fazem parte da parcela da população vista como público de políticas de transferência de renda. Em ambos os casos, o Estado não consegue atingir a maior parcela dos que demandam os serviços de atenção básica, como educação e saúde, transporte e segurança.

Com os governos neoliberais de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, e a conseqüente implantação do estado mínimo²⁶, que procura rever o papel do estado e o seu peso na economia nacional, propondo a sua redução inclusive na área social, na prática a redução dos gastos atingiu quase todas as áreas.

²⁵ Expressão utilizada por especialistas de diferentes áreas e instituições para designar a situação econômica do país durante a década de 1980 (GOHN, 1995; DIEESE, 2001).

²⁶ Meszáros (2002) tem uma concepção de *Estado mínimo* que pressupõe um deslocamento dos papéis do Estado perante a economia e a sociedade. Sob essa definição, Meszáros aponta que se preconiza a não intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica. A única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado, as mais racionais e eficientes possíveis. Ao Estado mínimo cabe garantir a ordem, a legalidade e concentrar seu papel executivo naqueles serviços mínimos necessários: policiamento, Forças Armadas, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse contexto, o Estado abre mão de toda e qualquer forma de atuação econômica direta, por exemplo, as empresas estatais. A concepção de Estado mínimo é uma reação ao padrão de acumulação vigente durante grande parte do século XX, onde o Estado era responsável por financiar não somente a acumulação do capital, mas também a reprodução da força de trabalho via políticas sociais. Na medida em que o Estado deixa de financiar as políticas sociais, torna-se *máximo* para o capital. O suporte do fundo público ao capital não só não deixa de ser aporte necessário ao processo de acumulação, como também ele se maximiza diante das necessidades cada vez mais exigentes do capital financeiro internacional (MESZAROS, 2002; OLIVEIRA, 1998).

Essa situação só viria a ser revertida a partir do governo Lula, cuja bandeira de promover o combate à pobreza e à fome direcionou uma gama maior de recursos para políticas sociais para redução dos índices de pobreza e diminuição dos níveis de desigualdade no país.

3.4. A conjuntura de 2003 aos dias atuais

Na primeira metade da década de 2000, as condições do mercado de trabalho possibilitaram maior inclusão social por meio do emprego, diminuiu os índices de pobreza e elevou o padrão de bem-estar da população brasileira.

Cacciamali (2010) afirma que a combinação entre a expansão do emprego, o aumento da formalização do trabalho, o aumento da oferta de trabalhadores com maior escolaridade e o aumento real do salário mínimo acarretou na diminuição das diferenças salariais e sociais que vinham sendo sistematicamente observadas desde as últimas décadas.

Esse processo fez parte de um ambiente de crescimento econômico e por múltiplas intervenções públicas, em grande parte impulsionadas pela demanda em um mercado externo competitivo e por pressões dos sindicatos e dos grupos da sociedade civil organizada.

Nesse cenário, se destaca a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em relação à política ativa do salário mínimo, contribuindo para a elevação real do salário base da economia (CACCIAMALI, 2005), e em relação à majoração do valor real do Benefício da Prestação Continuada de Assistência Social (BPC).

Na mesma linha, houve a ampliação do acesso ao seguro-desemprego e o aumento dos recursos para programas de crédito a micros e pequenas empresas. Essas ações democratizaram o acesso ao crédito e contribuíram para a manutenção e para a criação de postos de trabalho.

Ainda na década de 2000, o crescimento econômico impulsionou a expansão do mercado de trabalho brasileiro. Conforme pode ser observado no Gráfico 1 abaixo, a economia brasileira atingiu um percentual acumulado da ordem de 28,4% entre 2005 e 2010. Esse desempenho foi amplamente impulsionado, em quase todo o citado período, por expressivos crescimentos da economia mundial. Apesar da inflexão em 2009, fruto da crise internacional, em 2010, a economia voltou a evoluir, obtendo uma significativa taxa

anual de crescimento de 7,5%. No âmbito das políticas macroeconômicas foram também fundamentais ao avanço da economia brasileira, as políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo, as de estímulo e ampliação do crédito, assim como a alocação de recursos para diversos investimentos. A conjugação dos fatores citados possibilitou o aumento da demanda interna e a recuperação do emprego e da renda, mesmo diante de um cenário de crise internacional (GUIMARÃES, 2012).

Diferentemente de outros países, segundo Guimarães (2012), a recuperação do mercado de trabalho no Brasil teve início antes da própria recuperação do PIB, o que ajudou a estimular a demanda agregada e a reduzir a maioria das perdas sofridas em decorrência da crise.

O Gráfico 2, abaixo, mostra a evolução do PIB no período de 2005 a 2010 (GUIMARÃES, 2012):

GRÁFICO 2

CRESCIMENTO ACUMULADO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

BRASIL, 2005 A 2010



O emprego voltou a crescer já em fevereiro de 2009 e, ao final do ano, o Brasil havia criado 1,76 milhão de novos postos formais de trabalho. O emprego continuou

crecendo num ritmo acelerado em 2010, mediante a criação de 2,86 milhões de vínculos empregatícios formalizados ao longo do ano – geração recorde na série histórica. Esse desempenho representou uma expansão de 6,94% em relação ao estoque de vínculos existente em dezembro de 2009 (GUIMARÃES, 2012).

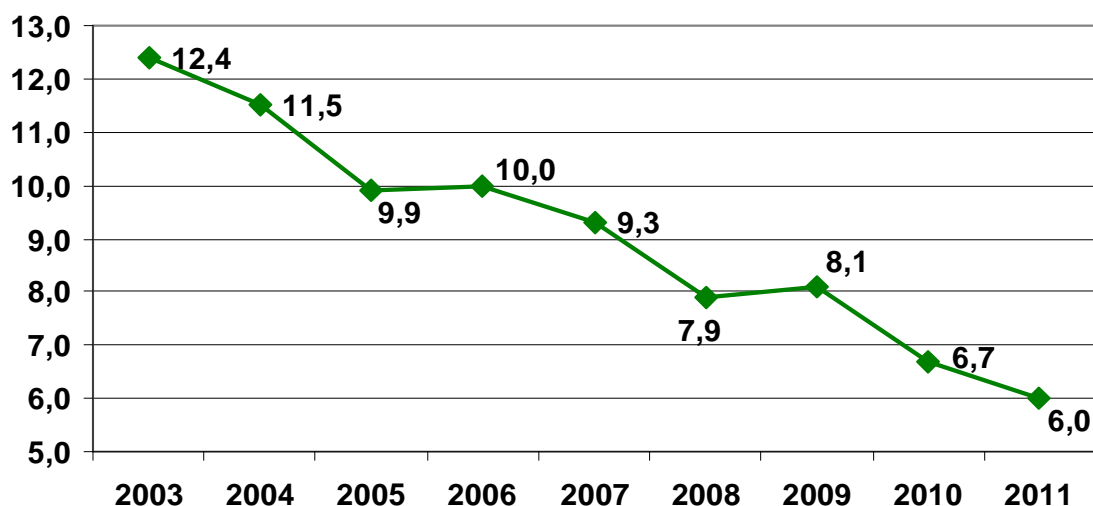
O mesmo autor (GUIMARÃES, 2012) mostra que a taxa de desemprego nas seis maiores regiões metropolitanas do país começou a recuar em abril de 2009 e continuou diminuindo fortemente ao longo de 2009, atingindo 6,8% em dezembro e encerrando o ano com uma taxa média de 8,4% - ainda num patamar superior ao observado em 2008 (7,2%).

O autor segue mostrando que, embora a taxa tenha subido no início de 2010, – uma vez que mais pessoas entraram no mercado de trabalho em busca de emprego – já em setembro de 2010 a taxa havia caído para 6,2% – bem abaixo do nível pré-crise, de 7,6% em setembro de 2008, aferido pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME) – e encerrou o ano com uma taxa média anual de 6,7%, a menor do período 2003/2010. Em 2011, foi mantida a trajetória e a taxa declinou para 6,0%, conforme Gráfico 3 abaixo.

GRÁFICO 3

TAXA DE DESEMPREGO MÉDIA ANUAL

BRASIL, 2003 A 2010



Fonte: IBGE – PME

A conjugação de fatores como o crescimento do mercado de trabalho formal, o aumento real do salário mínimo, o aumento real dos salários médios de trabalhadores com

pouca qualificação e o fortalecimento da ação dos sindicatos resultou na diminuição dos índices de desigualdade e na expansão do consumo das classes menos favorecidas, muito embora ainda não tenha sido suficiente para ocasionar mudanças estruturais que configurem um novo desenho da sociedade brasileira (GUIMARÃES, 2012).

O nível de concentração de renda, medida pelo Índice de Gini²⁷ referente à distribuição da renda domiciliar *per capita*, vem declinando sucessivamente a cada ano desde 2003. Com efeito, o valor desse Índice, que era de 0,572 em 2004, diminuiu para 0,569 em 2005, para 0,556 em 2007 e finalmente para 0,543 em 2009, refletindo uma melhoria no processo distributivo, conforme Tabela 1 abaixo.

TABELA 1
ÍNDICE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 2004-2009

Área Geográfica	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	0.572	0.569	0.563	0.556	0.548	0.543
Norte	0.539	0.529	0.521	0.533	0.509	0.523
Nordeste	0.583	0.571	0.573	0.566	0.558	0.558
Sudeste	0.542	0.543	0.538	0.524	0.518	0.511
Sul	0.522	0.515	0.506	0.505	0.495	0.491
Centro-Oeste	0.573	0.577	0.563	0.574	0.568	0.560

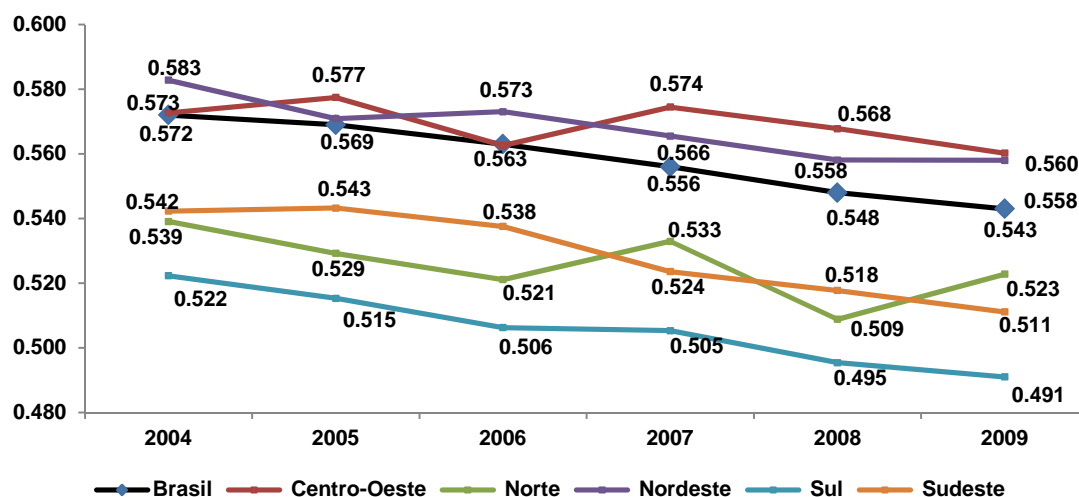
Fonte: IPEADATA a partir dos dados do IBGE - PNAD

A diminuição da desigualdade da renda domiciliar guarda relação direta com o aumento da renda e da melhoria das condições de vida da população, sobretudo entre as camadas menos abastadas. Dessa forma, dentre os fatores que explicam essa evolução positiva, destacam-se a significativa ampliação dos programas de transferência de renda condicionada – principalmente o Programa Bolsa Família (PBF) – o crescimento do emprego formal e da ocupação de um modo geral, o aumento real do salário mínimo e a ampliação da cobertura da previdência e da assistência social (GUIMARÃES, 2012).

Essa informação pode ser melhor visualizada no Gráfico 4 abaixo:

²⁷ O índice de Gini mensura a desigualdade de uma distribuição, variando de 0 (a perfeita igualdade) até 1 (concentração absoluta ou desigualdade máxima) (GUIMARÃES, 2012).

GRÁFICO 4
ÍNDICE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA,



Fonte: IPEADATA a partir dos dados do IBGE - PNAD

Nesse sentido, autores como Cacciamalli e Silva, (2008) precognizam que deve haver o aprimoramento de programas públicos de transferência de renda, focando na eliminação em médio prazo de formas degradantes de trabalho, como o escravo e o infantil, assim como as práticas de discriminação contra mulheres e negros, para estreitar as diferenças sociais e romper o ciclo da reprodução da pobreza.

Seguindo o perfil da historicidade das políticas de trabalho e analisando o modelo de desenvolvimento adotado, Pochmann (2010) citou três especificidades no estabelecimento das políticas vigentes. A primeira das especificidades que marcam o mundo do trabalho resulta tanto do longo processo de transição da sociedade agrária como também da rápida passagem pela sociedade urbano-industrial (POCHMANN, 2010). Enquanto a sociedade agrária durou aproximadamente 430 anos (de 1500 a 1930), a sociedade urbano-industrial prevaleceu por menos de 60 anos (entre 1930 e 1980), segundo o mesmo autor.

Na sociedade agrária, a associação do uso de trabalho forçado com condições de vida extremamente precárias, aliadas à produtividade nacional estagnada por longo período resultava em jornadas de trabalho extremamente longas, com os dois extremos da sociedade estabelecidos como a elite detentora dos meios de produção e a massa restante, contingente considerável da população, que vivia em condições deploráveis.

Já na sociedade urbano-industrial, é possível verificar intensas modificações no mundo do trabalho, que, porém, não foram seguidas por reformas agrárias, tributárias e sociais. Sendo assim, o aumento da produtividade beneficiou uma pequena parcela da população, principalmente a que era detentora dos meios de produção e que tinha acesso ao sistema educacional, que já na época representava a possibilidade de melhores oportunidades e mudança nas condições de vida.

A segunda especificidade que marca o mundo do trabalho, segundo Pochmann (2010), resulta do predomínio de regimes políticos autoritários e não-democráticos, resistente a avanços sociais e trabalhistas. Essa postura pode ser vista desde a regulação tardia das relações de trabalho e do extenso processo para a extinção da escravidão, que requereu um longo contexto de negociações, até a demora de mais de 50 anos para implantar um código trabalhista específico para o trabalho assalariado.

Mesmo assim, a CLT, criada em 1943 para os trabalhadores urbanos, não contemplava o extenso contingente de trabalhadores rurais que compunha a economia majoritária do Brasil até a década de 1960.

A terceira especificidade estabelecida por Pochmann (2010) nas relações de trabalho no Brasil diz respeito à singularidade da conformação das classes trabalhadoras durante o período de industrialização do país. Nesse período, verificou-se uma migração voluntária e intensa do campo para a cidade, pois diante de condições extremamente precárias na área rural, a mudança para as cidades representava possibilidades de oportunidades que não existiam no meio rural.

O fluxo migratório para as cidades, sem planejamento governamental e sem políticas públicas de apoio resultou em certo caos urbano, com o surgimento ou o aumento da favelização nas grandes cidades, no enorme excedente de mão-de-obra desempregada ou subempregada e, naturalmente, a transposição da pobreza rural para o meio urbano, evidenciando ainda mais os sinais da crescente concentração de riqueza em pequenos círculos e regiões.

Apesar de todos esses fatores, é preciso assinalar que o processo evolutivo das relações de trabalho transcorreu sob uma ausência histórica de rupturas ou mudanças bruscas, havendo o predomínio do caráter conciliador e postergador de alterações profundas no padrão de regulação das relações de trabalho que servem de base para o estabelecimento do diálogo social necessário para a construção de uma política nacional de emprego sólida e consensuada. Mais uma vez a cidadania regulada de Santos (1994) se

fortalece e se enraíza, mesclando conquista de direitos com outorgas do Estado e tornando a classe trabalhadora cada vez mais dependente das decisões governamentais, não se aplicando a teoria de Gramsci da sociedade civil que conquista pacificamente a sociedade política (PORTELLI, 1990).

3.5.A construção de políticas de emprego no Brasil contemporâneo

Uma das respostas que poder público tem encontrado para contrapor às demandas que a sociedade apresenta em relação à questão social no Brasil tem sido a formulação de políticas de emprego que buscam amenizar problemas estruturais de formação, qualificação e inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, além das medidas que visam oferecer certo grau de proteção social aos trabalhadores para minorar eventualidades que ocasionem interrupção ou impedimento de sua capacidade laborativa.

As políticas de pleno emprego²⁸ são objeto de estudos e debates em todo o mundo e as ações voltadas para solucionar as questões oriundas do mercado de trabalho incorporam diferentes interpretações a respeito de seu funcionamento. Na concepção histórica da social-democracia, as políticas de geração de emprego se encontram incorporadas ao projeto mais amplo de desenvolvimento econômico e social. Por esta razão, o conjunto de medidas não se refere apenas às variáveis do mercado de trabalho, mas ao objetivo maior de construção de uma sociedade menos desigual, onde há plena incorporação dos trabalhadores (POCHMANN, 1997; PRZEWORSKI, 1985).

Na concepção neoliberal, as políticas de geração de emprego constituem parte complementar e seletiva das políticas econômicas. Nesse sentido, as ações governamentais têm por objetivo tornar os vínculos empregatícios mais adequados às necessidades das empresas, visando às constantes oscilações dos mercados (POCHMANN, 1997).

As diferentes concepções a respeito das políticas de geração de emprego e renda também constituem dificuldades adicionais, que podem comprometer os possíveis efeitos positivos que as ações do Estado e das instituições sobre o mercado de trabalho podem ter.

Em seu estudo, Pochmann (1997) traz uma simplificação demonstrativa dessas duas concepções, social-democrata e neoliberal, no sentido de facilitar o entendimento dos

²⁸ No que diz respeito à concepção neoliberal de políticas de geração de emprego, o pleno emprego é concebido como resultante do fortalecimento do livre funcionamento da economia, sendo residuais, localizadas e compensatórias as medidas voltadas para o mercado de trabalho e não devem comprometer as forças da concorrência (POCHMANN, 1997).

aspectos gerais e das bases de formulação das políticas de emprego e renda, fazendo a ressalva de que as políticas tendem a não atuar, necessariamente sobre as causas estruturais do desemprego, conforme Quadro 2 abaixo.

QUADRO 2
CONCEPÇÕES SOCIAL-DEMOCRATA E NEOLIBERAL DE POLÍTICAS DE EMPREGO

SOCIAL-DEMOCRATA (histórica)	NEOLIBERAL (recente)
Os interesses dos trabalhadores são elevados ao <i>status</i> da universalidade;	Prevalência de interesses individuais, tendo na concorrência o princípio da eliminação de empregos e empresas menos capazes;
Cada pessoa interessada em trabalhar deve ter direito ao trabalho, patrocinado pela existência de emprego com salários adequados ou pela garantia de renda, por meio da política social, que contribui para transformar as pessoas em consumidores e cidadãos (segurança de renda e emprego);	A capacidade individual de cada um é que define sua transformação de cidadão em consumidor, predominando a insegurança na renda e no emprego. Quanto mais livre o funcionamento do mercado de trabalho, mais fácil o alcance do pleno emprego;
O Estado deve se fazer presente em todas as oportunidades que favoreçam a construção de uma sociedade menos desigual, como forma de corrigir as distorções do mercado, aumentando, quando necessária, a participação no excedente econômico (sistema tributário progressivo);	O Estado deve deter a menor participação possível no excedente econômico, com sistema tributário proporcional e maior espaço para decisões privadas;
A definição e construção do Estado de Bem-Estar Social é importante, não apenas devido à sua capacidade de geração de emprego no setor de serviços (saúde, educação, serviços privados), mas como forma de alcançar padrões mais homogêneos de consumo;	As áreas sociais devem se limitar ao contexto da seletividade e da complementaridade ao setor privado, voltadas exclusivamente para parcelas minoritárias da população;
O sindicato aumenta seu poder de força quando há relações democráticas de trabalho, maior presença no local de trabalho, contratação coletiva centralizada e pleno emprego;	O sindicato possui papel reduzido, mais orientado para definição de reivindicações dos trabalhadores por empresa, permitindo que os salários e a jornada de trabalho estejam associados à produtividade e às oscilações da economia;
Defesa de mecanismos institucionais, regulados para a constituição de um mercado de trabalho estruturado, com menos formas heterogêneas possíveis de ocupação e renda;	O mercado de trabalho deve ser a expressão da relação entre oferta e demanda de mão de obra, permitindo formas heterogêneas de ocupação e menores salários de acordo com a produtividade nas empresas;
Restrições administrativas e econômicas para as demissões e esforços para a ampliação dos contratos de longa duração;	A flexibilização dos contratos e trabalho é necessária para adequar o custo da mão de obra às oscilações do mercado, com baixas restrições econômicas e administrativas nos casos de demissão;
Ampliação das políticas de garantias de mínimos de renda (seguro-desemprego) vinculadas ao programa de treinamento; subsídios para formação e treinamento de mão de obra.	Diminuição dos benefícios públicos e criação de mecanismos de garantia de renda com menor valor possível para segmentos de mais jovens do mercado de trabalho, com o objetivo de estimular a aceitação de emprego com salários menores, se necessário, promovendo ocupações em pequenos negócios (auto-emprego).

Fonte: Quadro extraído de Pochmann (1997) p. 34-35.

O entendimento acerca do funcionamento do mercado de trabalho não tem sido consensual. Os estudos a respeito são marcados por concepções teóricas muito distintas e

que implicam em medidas e proposições divergentes para o enfrentamento da questão do emprego.

Pochmann (1997) assinala que as visões tradicionais partem do pressuposto de que as forças do mercado de trabalho são capazes de resolver o problema do desemprego, porém a realidade brasileira demonstra a inconsistência dessas interpretações. No curso histórico, o crescimento econômico, por si só, não foi suficiente para gerar emprego para todos e não possibilitou, ao mesmo tempo, as condições adequadas para o enfrentamento do desemprego.

Por outro lado, ainda segundo Pochmann (1997), as visões que sustentam não haver problemas de emprego no Brasil simplificam a complexidade da realidade brasileira, assim como o funcionamento do mercado de trabalho. O autor confirma que persistem as formas tradicionais de reprodução da precariedade do mercado de trabalho brasileiro, crescendo o segmento das sub-ocupações ou terceirizações, com prevalência de baixos salários e precarização dos contratos de trabalho.

Os anos compreendidos entre 1950 e 1980 registram um índice de crescimento da economia brasileira sem paralelo no cenário internacional. Nem por isso foram discutidas e implementadas no período políticas públicas de promoção do emprego e renda, já que o problema era visto como resultante de um mercado em formação que, apesar do seu dinamismo não era capaz de absorver a crescente população dos centros urbanos do país (DIEESE, 2001).

Assim, havia um entendimento de que a falta relativa de postos de trabalho seria superada, com o passar do tempo, com o volume de investimentos externos no país. Isso resultaria na integração de amplas parcelas da população que até então se encontravam marginalizadas do processo de industrialização. Esse entendimento também contemplava que o cenário estabelecido asseguraria melhores condições de vida e melhor distribuição da renda nacional.

A partir dos anos 1980 ficou visível a incapacidade do país continuar a sustentar altas taxas de crescimento da economia, aliadas ao processo de redemocratização, e veio à tona o aumento da desigualdade social e do desemprego, afetando o núcleo duro do mercado de trabalho.

Nesse cenário, a postura oficial do governo de desvincular as questões relativas à geração do emprego com as políticas macroeconômicas direcionou o modelo das políticas governamentais para o mercado de trabalho, onde o emprego é visto como um produto

secundário do crescimento econômico e não como um objetivo que orienta as políticas econômicas do governo. Nesse contexto não se questiona a qualidade do emprego, tratado como resultado dos desequilíbrios internos do próprio mercado de trabalho e do desencontro entre oferta e demanda inerentes à atividade econômica (DIEESE, 2001).

Estudo do DIEESE de 2001 demonstra que a desvinculação entre a pobreza e a situação do mercado de trabalho é um aspecto importante do tratamento da questão do emprego no Brasil. A pobreza é combatida com políticas públicas específicas, mas desconectadas de ações voltadas para o mercado de trabalho. As políticas sociais de emprego e renda ainda não estão articuladas com as questões da formação e da qualificação profissional, do emprego e do mercado de trabalho.

Mesmo que estejam articuladas e alinhadas com as políticas de desenvolvimento, as políticas de emprego devem ter um objetivo próprio, de modo a garantir o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, para Pochmann (1997), uma política de geração de emprego, além de estar incorporada em um projeto de desenvolvimento nacional sustentado, deveria tratar diretamente sobre a terra, a infraestrutura, a distribuição de renda, os serviços sociais e as relações de trabalho como elementos-chave para o enfrentamento do problema do desemprego nacional.

O processo de aceleração da globalização, a partir dos anos 1990, representou grandes transições sociais e econômicas para o país, que passou de uma realidade com altas taxas de inflação para um regime de estabilidade de preços, aumento no grau de abertura da economia levando o Estado a mudar seu papel de Estado investidor para Estado voltado para a regulação (CHAHAD, 2011). Ao mesmo tempo, o país ainda sofria as consequências da recessão econômica sofrida, cujos efeitos ainda podiam ser vistos na alta concentração e renda, o aumento da informalidade e os altos índices de desemprego.

Para enfrentar este cenário, o Estado necessitava de instrumentos de intervenção que, atuando diretamente no mercado de trabalho, proporcionasse as transformações necessárias nos agentes econômicos e nos ambientes em que estes atuam, já que as ações governamentais tradicionais estavam cada vez mais se tornando restritas e com menores possibilidades de respostas rápidas.

Esta intervenção materializa-se por meio da oferta de serviços básicos, como concessão de crédito aos desempregados e trabalhadores autônomos, melhoria da qualidade da mão-de-obra por meio do treinamento e da recolocação do desempregado utilizando a intermediação da mão-de-obra. Essas políticas, designadas de *Políticas Ativas*

do Mercado de Trabalho (PAMT), associadas ao seguro-desemprego e a outras formas de assistência aos desempregados, atuam no sentido de promover a geração de emprego, elevar o nível de rendimentos e garantir melhor bem-estar aos trabalhadores em geral (CHAHAD, 2011).

Já as *Políticas Passivas do Mercado de Trabalho* (PPMT), ou políticas compensatórias, compreendem majoritariamente transferências monetárias para os trabalhadores desempregados e não aumentam necessariamente a empregabilidade do trabalhador (MACHADO & NETO, 2011).

Os Quadros 3 e 4 abaixo sintetizam as Principais Políticas Ativas e Passivas do Mercado de Trabalho:

QUADRO 3

POLÍTICAS ATIVAS DO MERCADO DE TRABALHO

POLÍTICAS ATIVAS DO MERCADO DE TRABALHO	Serviços Públicos de Emprego	Programas de capacitação/ treinamento de trabalhadores	Medidas de emprego e treinamento para jovens	Emprego subsidiado	Programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis
	Intermediação de mão-de-obra; Assistência ao desempregado; Assessoria a empregadores; Banco de empregos; Estatísticas sobre mercado de trabalho	Treinamento para pessoas desempregadas e trabalhadores com risco de perder emprego; Treinamento para pessoas empregadas	Aprendizado e treinamento; Ajuda para os desempregados e para os trabalhadores vulneráveis.	Programas de criação direta de emprego no setor público (frentes de trabalho) ou terciário; Apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas (oferta de crédito e assistência técnica); Subsídios às empresas privadas	Requalificação profissional; Criação de postos de trabalho específicos

Fonte: Machado & Neto, 2011 – Elaboração própria

No Brasil, são consideradas Políticas Ativas o Plano Nacional de Qualificação, a intermediação de mão de obra realizada por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e o Programa Nacional de Emprego e Renda (PROGER).

Dentre as Políticas Passivas, destaca-se o Seguro-Desemprego, mais conhecida e mais comum política do gênero, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS, criado como um mecanismo de gerenciamento do processo de demissão de trabalhadores, uma poupança prévia para o pagamento de indenizações por dispensa sem justa causa.

QUADRO 4
POLÍTICAS PASSIVAS DO MERCADO DE TRABALHO

POLÍTICAS PASSIVAS DO MERCADO DE TRABALHO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguro-Desemprego; ▪ Qualquer outro tipo de transferência de renda aos trabalhadores desempregados ou em risco de perda de emprego; ▪ Aposentadoria precoce; ▪ Extensão do ciclo escolar; ▪ Expulsão de imigrantes.
--	---

Fonte: Machado & Neto, 2011 – Elaboração própria

Seguindo a lógica acima, as políticas e programas para trabalho e emprego no Brasil estão delineados dentro de três grandes programas:

3.5.1. Fundo de Amparo ao Trabalhador

Segundo o MTE (2012), o FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, nos termos do que determina o seu art.239, os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP foram destinados ao custeio do Programa do

Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos quarenta por cento, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

O gestor do FAT é o CODEFAT - órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo (GUIMARÃES, 2012).

Dentre as funções mais importantes do órgão, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas - no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT.

Segundo Guimarães (2012), as principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego) e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF).

Além dos programas para micro e pequenos empresários, o FAT financia programas voltados para setores estratégicos (como transporte coletivo de massa, infraestrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país), fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

Sob a égide do FAT, estão alocados:

- i) o Programa do Seguro-Desemprego, que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;
- ii) o Programa da Intermediação de Mão de Obra, que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, visando reduzir os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;

- iii) o Programa de Qualificação Profissional, que visa a melhoria da qualificação dos trabalhadores.

Dessa forma, em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador está um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa, o que também permite a aproximação entre o executor das ações e o cidadão que delas se beneficiará, e dá a esse cidadão a possibilidade de participar e exercer seu controle, por meio dos canais adequados (GUIMARÃES, 2012).

Ramos (2006) afirma que o FAT representou um avanço na construção de um Sistema Público de Emprego, principalmente por dois motivos:

“(...) primeiro, porque definiu recursos próprios para o Sistema Público de Emprego, tornando-o independente com relação ao tesouro nacional; segundo, porque este fundo passou a ser gerido por um conselho deliberativo (CODEFAT), com representação tripartite e paritária, composto por representantes do empresariado, do governo e dos trabalhadores. Ou seja, o FAT é um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa”. (RAMOS, 2006, p. 45).

Também fazem parte das políticas do FAT:

i) Abono Salarial

O programa do Abono Salarial foi instituído em 1970 e é um benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Na época de sua criação, o Abono Salarial tinha por objetivo promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento da empresa, assim como propiciar aos funcionários e servidores públicos civis e militares participação na receita dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta, nos âmbitos federal, estadual e municipal e das fundações (MTE, 2012).

ii) Carteira de Trabalho e Previdência Social

Conforme Antunes (2006) e Santos (1994), a Carteira de Trabalho foi instituída pelo Decreto nº 21.175, de 21 de março de 1932 e posteriormente regulamentada pelo

Decreto n.º 22.035, de 29 de outubro de 1932, como documento obrigatório para toda pessoa que venha a prestar algum tipo de serviço à outra pessoa, seja na indústria, no comércio, na agricultura, na pecuária ou mesmo de natureza doméstica e tem por objetivo garantir o acesso a alguns dos principais direitos trabalhistas, como seguro-desemprego, benefícios previdenciários e FGTS.

No início, esse documento surgiu como carteira profissional em 1932, sucedendo a carteira de trabalhador agrícola, instituída por decretos assinados nos anos de 1904 a 1906. Já a Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, que substituiu a carteira profissional, foi criada pelo decreto-lei n.º 926, de 10 de outubro de 1969. A CTPS contém informações sobre a qualificação e a vida profissional do trabalhador e anotações sobre sua filiação ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

A Carteira de Trabalho é o registro para que o cidadão tenha protegidos direitos trabalhistas e previdenciários, como salário regular, férias, décimo-terceiro salário, repouso remunerado e aposentadoria (MTE, 2012).

Como dito anteriormente, para Santos (1994) a Carteira de Trabalho é a certidão de nascimento cívico do indivíduo e a garantia de sua inserção como cidadão na sociedade.

iii) Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER

Segundo o MTE (2012), o PROGER foi formulado nos anos de 1993 e 1994, em meio ao movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida para promover destinação mais nobre às disponibilidades de recursos do FAT, tendo como prioridades o financiamento de ações mais estruturantes no mercado de trabalho, com ênfase na população excluída. O objetivo era garantir ocupação e renda como uma das formas de superação da miséria.

3.5.2. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Mais conhecido como FGTS, foi criado para proteger os trabalhadores demitidos sem justa causa. No início de cada mês, os empregadores depositam, em contas abertas na Caixa Econômica Federal, em nome de seus empregados e vinculadas ao contrato de trabalho, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário (MTE, 2012).

Com o fundo o trabalhador tem a chance de formar um patrimônio, bem como adquirir sua casa própria. Além de favorecer os trabalhadores/as, o FGTS financia programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, que beneficiam a sociedade em geral, principalmente a de menor renda.

Em vigor desde 1967, o fundo é regido por normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS, composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores.

3.5.3. Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

O arcabouço de políticas públicas de emprego no Brasil compreende diversas iniciativas que buscam abranger a complexidade do problema do trabalho e do emprego, por meio do fomento e da criação de benefícios que visam diferentes parcelas da população, como os jovens e as pessoas sem emprego, assim como garantir direitos mínimos que devem ser observados na relação de emprego e, ainda, programas para suporte e criação de novos postos de trabalho (ANTUNES, 2006).

Segundo o MTE (2012), no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, os principais programas são:

i) Políticas de juventude

O ingresso dos jovens no mercado de trabalho é fortemente marcado pelas desigualdades sociais, já que esse movimento se verifica de maneira mais intensa entre os jovens oriundos de famílias mais pobres, considerando que poucas vezes o trabalho é exercido sob as condições da Lei de Aprendizagem²⁹ e que, em muitos casos, equivale às piores formas de trabalho infantil e adolescente.

Os jovens de baixa renda são os mais afetados pelo desemprego (IBGE, 2009) e pelas piores condições de trabalho, principalmente devido às dificuldades para concluir o Ensino Fundamental, e esses fenômenos são agravados pelas persistentes desigualdades de gênero, origem social e de raça/cor (GUIMARÃES, 2012).

²⁹ Lei nº 10097, de 19 de dezembro de 2000, determina que todas as empresas de médio e grande porte devem contratar de 5% a 15% de adolescentes e jovens de 14 a 24 anos, como aprendizes. A cota de aprendizes é calculada de acordo com o total de empregados cujas funções demandem formação profissional.

O Ensino Médio completo tem sido condição fundamental para aumentar as oportunidades de acesso a um trabalho de mais qualidade e protegido, como mostram os dados da PNAD, 2009:

- 70% dos novos empregos formais gerados em 2010 foram ocupados por pessoas com Ensino Médio completo;
- 23% da PEA³⁰ juvenil (16 a 29 anos) não completaram nem o Ensino Fundamental;
- entre os jovens de 15 a 17 anos essa proporção é de 44% e 15% deles está fora da escola .

Para enfrentar a questão do desemprego dos jovens e fomentar a entrada dessa população no mercado de trabalho, vários programas foram instituídos ao longo dos anos para desenvolver ações efetivas para criar oportunidades de emprego, trabalho e geração de renda para esse segmento.

Tendo por desafio inserir jovens entre 14 e 24 anos de idade, com baixa renda familiar *per capita* e baixa escolaridade no mercado formal de trabalho, os programas voltados para a juventude pretendem unificar e integrar algumas das ações de qualificação de jovens aos moldes da Política Nacional da Juventude, implantada pelo Governo Federal para unificar as ações ministeriais e otimizar os resultados, visando romper definitivamente com o círculo vicioso, seletivo e excludente da baixa escolaridade aliada à ausência de qualificação social e profissional dos brasileiros nessa faixa etária e com as piores condições sociais.

Apesar das várias iniciativas do Governo federal tendo como foco central dos programas ações para a melhoria da escolaridade e a qualificação profissional, nota-se uma persistente ausência de uma política estrutural de emprego para jovens. Entre essas iniciativas, destacam-se:

³⁰ Conforme definido pelo IBGE, a *População Economicamente Ativa – PEA* – compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada. O IBGE define como população ocupada aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, estavam de férias). A população desocupada é definida como aquelas pessoas que não tinham trabalho num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar e tomaram alguma providência efetiva para isso.

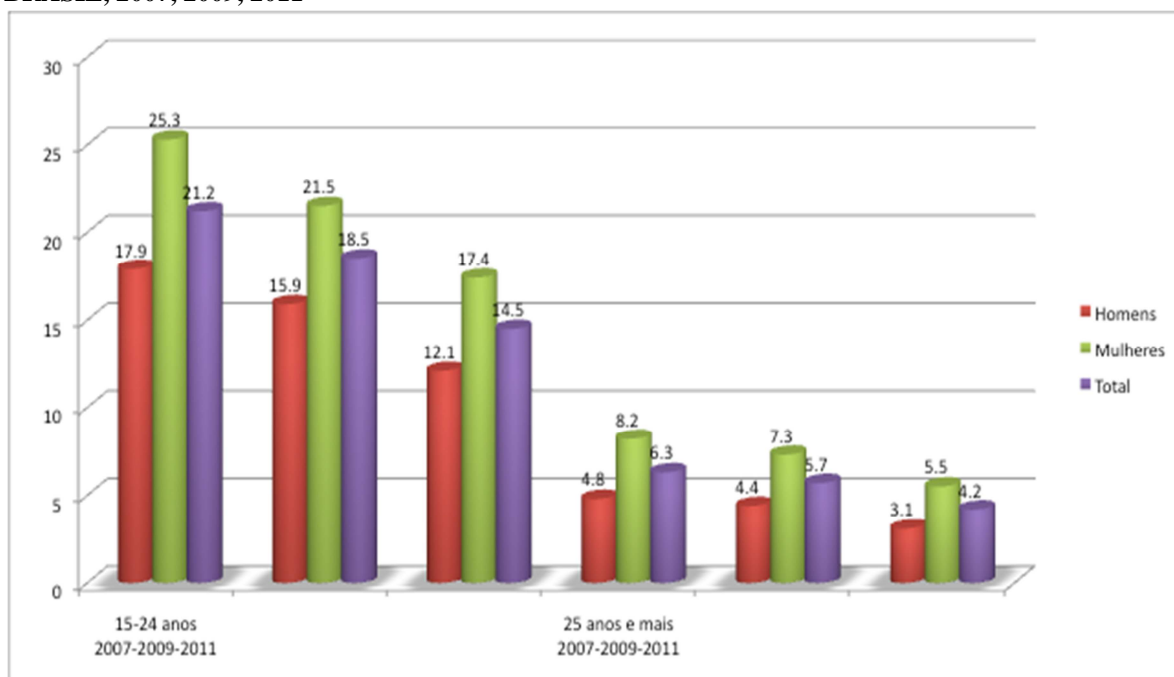
Ver <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>

- O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, criado em 2003, que tinha por objetivo a inserção de jovens de 16 a 24 anos, de baixa renda, no mercado de trabalho, assim como a melhoria de sua escolarização;
- O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM, criado em 2008 para unificar seis outros programas voltados para a juventude: o próprio Projovem, o Agente Jovem, o Saberes da Terra, o Escola da Fábrica, o Juventude Cidadã e o Consórcio Social da Juventude. A partir dessa unificação, o Projovem se divide em Projovem Campo, Projovem Urbano e Projovem Adolescente.
- O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, criado em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Ainda para atender às demandas desse segmento, foi criada em 2010 a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, fruto de consenso tripartite, que tem por objetivos a) Mais e melhor educação; b) Conciliação entre estudos, trabalho e vida familiar; c) Inserção digna e ativa no mundo do trabalho, em igualdade de oportunidades e tratamento e d) Promoção do diálogo social para a juventude em relação ao trabalho e educação.

Apesar disso, as possibilidades e oportunidades no mercado de trabalho ainda tem se mostrado restrita, principalmente devido à falta de experiência para ocupar os postos disponíveis, como mostram o Gráfico 5 e a Tabela 2 abaixo.

GRÁFICO 5
TAXAS DE DESEMPREGO POR IDADE E SEXO
BRASIL, 2007, 2009, 2011



Fonte: PNAD/IBGE

TABELA 2
DESEMPREGO JUVENIL (15 A 24 ANOS) E DESEMPREGO TOTAL EM %
BRASIL, 2009

	TOTAL	JOVENS
Total	8,4	17,8
Homens	6,2	13,9
Mulheres	11,1	23,1 *9,2 p.p a mais
Branco	7,3	16,6
Negro	9,4	18,8 *2,2 p.p a mais
Mulheres negras	12,8	25,3

Fonte: PNAD/IBGE

ii) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO

Segundo o MTE (2012), esse programa visa incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

Suas fontes de recursos provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e de parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito, sendo o Microempreendedor Popular ou o Tomador Final as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 60 mil R\$ 120 mil.

iv) Programa de Qualificação Profissional

Não há dúvida de que educação e trabalho são conceitos inter-relacionados e que a educação para o trabalho é vista como forma de promover maior equidade social e menores discrepâncias na luta por um espaço no mercado de trabalho (DIEESE, 1998). O papel transformador atribuído à educação é entendido por governantes, empresários, dirigentes e organismos internacionais como um dos aspectos essenciais para a superação do subdesenvolvimento e para a integração dos países periféricos à competitividade do mercado internacional e na redução do desemprego (BASTOS, 2006).

A qualificação também é entendida como uma ferramenta para promover a diminuição das desigualdades, visto que está vinculada a maiores oportunidades de ascensão social por meio do trabalho, já que a maior escolaridade propicia o acesso a melhores oportunidades de emprego. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê a educação e o trabalho como direitos sociais³¹.

³¹ Segundo o Art. 6º da Constituição Federal de 1988, “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. O Art. 205 estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Segundo Mourão (2009), do ponto de vista conceitual a qualificação profissional envolve pelo menos três atores sociais: o governo, os trabalhadores e as empresas. Para o governo, a qualificação profissional representa uma forma de assegurar a produtividade e competitividade do país; para os trabalhadores, representa autonomia e auto-valorização; e para as empresas a qualificação profissional está associada à própria sobrevivência e à produtividade e à qualidade dos produtos e serviços prestados. Nesse sentido, os três atores sociais podem buscar qualificação profissional, assumindo o custo desse investimento.

Tradicionalmente, as políticas de formação profissional no Brasil são efetivadas por algumas instituições, sendo as principais as pertencentes ao Sistema “S”³² e as escolas técnicas federais e estaduais, que, juntas, são responsáveis pela maior parte do treinamento da força de trabalho no país.

A qualificação profissional tem sido conduzida, entre 1995 e 2002, pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR e, a partir de 2003, por meio do Plano Nacional de Qualificação - PNQ.

Apesar de ter sua estruturação iniciada em 1995, o PLANFOR passou a vigorar a partir de 1996 e teve sua execução até 2002, passando a tratar a questão da qualificação profissional como política pública, integrada ao conjunto de ações destinadas a estimular oportunidades de geração de trabalho e renda. A proposta do PLANFOR era de dinamizar a qualificação profissional por meio de uma articulação e integração entre a qualificação profissional e as demais políticas públicas de geração de trabalho e renda, procurando manter um caráter complementar em relação à educação básica como direito constitucional do cidadão. Além disso, procurava desenvolver, de forma integrada, habilidades básicas, específicas e/ou de gestão do trabalhador através de cursos, treinamentos, assessorias, extensão, entre outras ações, com atenção especial à diversidade social, econômica e regional.

³² Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra “S”, tem raízes comuns e características organizacionais similares. São financiadas pelas empresas pertencentes a cada grupo, com base em alíquotas que variam em função do tipo do contribuinte, definidos pelo seu enquadramento no Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). Pertencem ao Sistema “S” o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), o Serviço Social do Transporte (SEST), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Ver http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39

O PLANFOR teve como objetivo principal o desenvolvimento de ações de educação profissional, buscando contribuir para a redução do desemprego e subemprego da População Economicamente Ativa (PEA); combater a pobreza e a desigualdade social; assim como elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. (BRASIL, 2001).

Dentre os objetivos do PLANFOR, pode-se citar:

- A qualificação ou requalificação de trabalhadores, a partir do desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão, propiciando assim, a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da produtividade, bem como elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertençam;
- Elevação do nível de escolaridade, tendo em vista a erradicação do analfabetismo e a ampliação do número de pessoas com, pelo menos, o nível básico de escolaridade;
- Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como para a preservação da natureza e a construção da solidariedade e cidadania;
- Combate a todas as formas de discriminação, com ênfase para a discriminação de gênero, idade, raça e cor, buscando assim, a garantia do respeito à diversidade;
- Estímulo à ampliação da oferta de empregos e oportunidades de geração de renda, assim como a busca por alternativas de trabalho autogestionado, associativo ou micro e pequenos empreendimentos.

Para a implementação do PLANFOR foram criados dois instrumentos geridos pelo MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), a partir de diretivas definidas pelo CODEFAT: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs).

Os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) contemplavam projetos e ações de educação profissional em cada unidade federativa, elaborados e geridos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, previamente aprovados pelos Conselhos Estaduais de Emprego, em articulação com as Comissões Municipais de Emprego.

Os PEQs eram compostos por projetos e ações de educação profissional (como cursos, assessorias, estudos e pesquisas), sendo executados pela rede de educação profissional local, contratada pela Secretaria Estadual de Trabalho, com recursos do FAT,

repassados por meio de convênios entre o governo estadual e a União, por intermédio do MTE.

Já as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs) eram promovidas e geridas por sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais, visando a realização de projetos e ações inovadoras de educação profissional, em escala nacional ou cobrindo mais de uma unidade federativa, mediante convênios entre a entidade parceira e o MTE (BRASIL, 2001).

O PLANFOR teve sua vigência até o ano de 2002, sendo substituído pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

O PNQ foi concebido como parte do Plano Plurianual (PPA) – 2004-2007 - articulando diretrizes, procedimentos e ações de desenvolvimento social e qualificação profissional. A partir do PNQ busca-se promover inclusão social efetiva, tendo como base a articulação entre qualificação profissional, o conjunto das demais políticas públicas de geração de trabalho e renda e um processo de gestão participativa dos recursos e ações dirigidos para este fim, envolvendo os atores sociais vinculados por essas políticas (BRASIL, 2003).

É importante ressaltar que o PLANFOR contemplava um planejamento das ações de qualificação profissional tendo como foco principal a demanda do mercado, com forte ênfase na noção de empregabilidade, em que é desenvolvida a idéia de que cabe ao trabalhador se qualificar e se tornar empregável para uma diversidade maior de postos de trabalho, colocando como responsabilidade do próprio trabalhador a sua inserção e permanência no mercado de trabalho.

Já o PNQ parte da ênfase no desenvolvimento econômico e social através do crescimento e expansão do mercado de consumo de massa e da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor. A forte ênfase à noção de empregabilidade dá lugar à necessidade de criação de formas alternativas de geração de trabalho e renda. Chama a atenção o fato de que a criação de formas alternativas de geração de trabalho e renda, dentre elas cooperativas, associações e outras modalidades de trabalho autogestionado, são abordadas nos cursos do PNQ como um módulo específico de formação.

Nesta perspectiva, a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (não somente através do emprego formal e com carteira assinada) torna-se fator necessário para alcançar os objetivos do plano. Cabe ressaltar que estas formas alternativas de geração de

trabalho e renda já eram trabalhadas no PLANFOR, mas de forma secundária. A ênfase dada nos documentos relativos ao PLANFOR era a inserção no mercado de trabalho por meio do emprego formal.

Já o PNQ centra-se na noção de geração de trabalho como forma de geração de renda, sem necessariamente ser focado no mercado formal de trabalho. Estas formas alternativas de geração de trabalho e renda são abordadas nos cursos do PNQ como um módulo específico e obrigatório.

O principal objetivo a que se propõe o PNQ é o de promover o desenvolvimento econômico e social, por meio da geração de trabalho e renda como objeto de planejamento público. O PNQ foi criado tendo em vista a necessidade de reorientação do modelo de desenvolvimento do país, onde o planejamento voltado para a demanda do mercado de trabalho, característico do PLANFOR, deixa de ser o foco principal, sendo substituído pela expansão do mercado de consumo de massa como estratégia de crescimento, assim como a incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor (BRASIL, 2003).

Apesar da operacionalização do PNQ se dar de forma nacionalmente articulada sob diretrizes e procedimentos institucionais comuns, sua implementação ocorre de forma descentralizada, por meio de dois mecanismos distintos e complementares, os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) e os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs).

Os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional referentes a um território, que pode ser uma unidade federativa, uma mesoregião, microregião ou município. Sua aprovação e homologação se dão, de forma obrigatória, pelo Conselho Estadual de Emprego - CEE ou pelas Comissões Municipais de Emprego – CMEs, referentes ao território. Tais entidades deverão articular e priorizar demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do Plano, implementado sob gestão do responsável legal pelo arranjo institucional do território, que tanto pode ser a Secretaria Estadual de Trabalho ou equivalente, ou um Arranjo Institucional Municipal (consórcio municipal, Secretaria Municipal de Trabalho ou sua equivalente, quanto outro arranjo legalmente constituído, desde que haja garantia de responsabilidade civil e legal solidária entre os componentes do arranjo).

Os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs) contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologia de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação profissional e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada competência técnica e capacidade de execução.

As políticas de qualificação desenvolvidas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE buscam promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações (GUIMARÃES, 2012).

Ainda assim, não se pode deixar de mencionar os números pífios dos programas de qualificação, como mostra a Tabela 3 abaixo, deixando clara a necessidade de atuação com mais firmeza por parte do poder público, no sentido de minorar determinadas fragilidades que o sistema apresenta e tornar a qualificação e o ensino profissional uma ferramenta para viabilização da implantação do Trabalho Decente no país.

É preciso refletir acerca da qualificação profissional no Brasil, visto que se o cenário atual for mantido, a tendência é de agravamento das diferenças entre as regiões, perpetuando a situação de disponibilidade de poucas oportunidades para a maioria dos trabalhadores que estão inseridos em organizações de micro e pequeno porte.

TABELA 3
NÚMERO DE EDUCANDOS INSCRITOS NOS CURSOS DO PNQ
BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO, 2010 (em nº absolutos)

Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Nº de inscritos	% sobre o Brasil	Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Nº de inscritos	% sobre o Brasil
Norte	8.490	4,7	Sergipe	781	0,4
Acre	381	0,2	Sudeste	90.605	49,9
Amapá	429	0,2	Espírito Santo	1.384	0,8
Amazonas	1.810	1,0	Minas Gerais	13.119	7,2
Pará	3.459	1,9	Rio de Janeiro	46.413	25,5
Rondonia	804	0,4	São Paulo	29.689	16,3
Roraima	454	0,2	Sul	14.321	7,9
Tocantins	1.153	0,6	Paraná	2.265	1,2
Nordeste	49.058	27,0	Rio Grande do Sul	5.680	3,1
Alagoas	2.434	1,3	Santa Catarina	6.376	3,5

Bahia	15.036	8,3	Centro-Oeste	19.241	10,6
Ceará	1.989	1,1	Distrito Federal	6.899	3,8
Maranhão	2.715	1,5	Goiás	6.588	3,6
Paraíba	1.874	1,0	Mato Grosso	4.014	2,2
Pernambuco	6.902	3,8	Mato Grosso do Sul	1.740	1,0
Piauí	11.975	6,6			
Rio Grande do Norte	5.352	2,9	BRASIL	181.715	100,0

Fonte: Extraído do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, MTE/DIEESE, 2010-2011, p. 69

Mourão (2009) ressalta que é preciso construir uma cultura de qualificação e requalificação profissional nas organizações e que, embora seja ponto pacífico que o trabalhador seja uma gente ativa na busca de seu aperfeiçoamento, a educação não pode deixar de ser uma política social de pleno emprego para caracterizar-se apenas como resultado de busca individual.

Quando há investimento na qualificação profissional, os resultados não se limitam ao universo do trabalhador, mas há a difusão do conhecimento que permite uma melhor estruturação para aplicação no trabalho do que foi apreendido (MOURÃO, 2009).

v) Salário-mínimo

Santos (1994) e Antunes (2006) indicam que o salário mínimo surgiu no Brasil em meados da década de 1930. A Lei nº 185 de janeiro de 1936 e o Decreto-Lei nº 399 de abril de 1938 regulamentaram a instituição do salário mínimo, e o Decreto-Lei nº 2162 de 1º de maio de 1940 fixou os valores do salário mínimo, que passaram a vigorar a partir do mesmo ano. O país foi dividido em 22 regiões (os 20 estados existentes na época, mais o território do Acre e o Distrito Federal) e todas as regiões que correspondiam a estados foram divididas ainda em sub-região, num total de 50 sub-regiões. Para cada sub-região fixou-se um valor para o salário mínimo, num total de 14 valores distintos para todo o Brasil. A relação entre o maior e o menor valor em 1940 era de 2,67.

Esta primeira tabela do salário mínimo tinha um prazo de vigência de três anos, e em julho de 1943 foi dado um primeiro reajuste seguido de outro em dezembro do mesmo ano. Estes aumentos, além de recompor o poder de compra do salário mínimo, reduziram a razão entre o maior e o menor valor para 2,24, já que foram diferenciados, com maiores índices para os menores valores. Após esses aumentos, o salário mínimo passou mais de

oito anos sem ser reajustado, sofrendo uma queda real da ordem de 65%, considerando-se a inflação medida pelo IPC da FIPE.

Segundo Antunes (2006), em dezembro de 1951, o Presidente Getúlio Vargas assinou um Decreto-Lei reajustando os valores do salário mínimo, dando início a um período em que reajustes mais freqüentes garantiram a manutenção, e até alguma elevação, do poder de compra do salário mínimo. Da data deste reajuste até outubro de 1961, quando ocorreu o primeiro reajuste do Governo de João Goulart, houve um total de seis reajustes. Neste período, além de os reajustes terem ocorrido em intervalos cada vez menores (o último, de apenas 12 meses), ampliou-se bastante o número de valores distintos para o salário mínimo entre as diversas regiões. Deve-se ressaltar que nos dois primeiros reajustes deste período o aumento do maior salário mínimo foi muito superior ao do menor, com a razão entre eles atingindo 4,33 em julho de 1954, seu maior valor histórico.

A partir de 1962, com a aceleração da inflação, o salário mínimo voltou a perder seu poder de compra, apesar dos outros dois reajustes durante o Governo de Goulart. Santos (1994) nota que após o golpe militar, modificou-se a política de reajustes do salário mínimo, abandonando-se a prática de recompor o valor real do salário no último reajuste. Passou-se a adotar uma política que visava manter o salário médio, e aumentos reais só deveriam ocorrer quando houvesse ganho de produtividade. Os reajustes eram calculados levando-se em consideração a inflação esperada, o que levou a uma forte queda salarial decorrente da subestimação da inflação por parte do governo.

Em 1968, passou-se a incluir uma correção referente à diferença entre as inflações esperadas e realizadas, sem, no entanto, qualquer correção referente às perdas entre 1965 e 1968. Neste período, que durou até 1974, houve ainda uma forte redução no número de níveis distintos de salário mínimo, que passou de 38 em 1963 para apenas cinco em 1974. Também se reduziu a relação entre o maior e o menor salário mínimo, que atingiu a valor de 1,41 no final do período.

De 1975 a 1982, os reajustes do salário mínimo elevaram gradualmente seu poder de compra, com um ganho real da ordem de 30%. Em 1979, os reajustes passaram a ser semestrais, e em valores que correspondiam a 110% da variação do INPC. Além disso, manteve-se a política de estreitamento entre os distintos valores, que em 1982 já eram somente três, e com a razão entre o maior e o menor salário no valor de 1,16 (DIEESE, 2001).

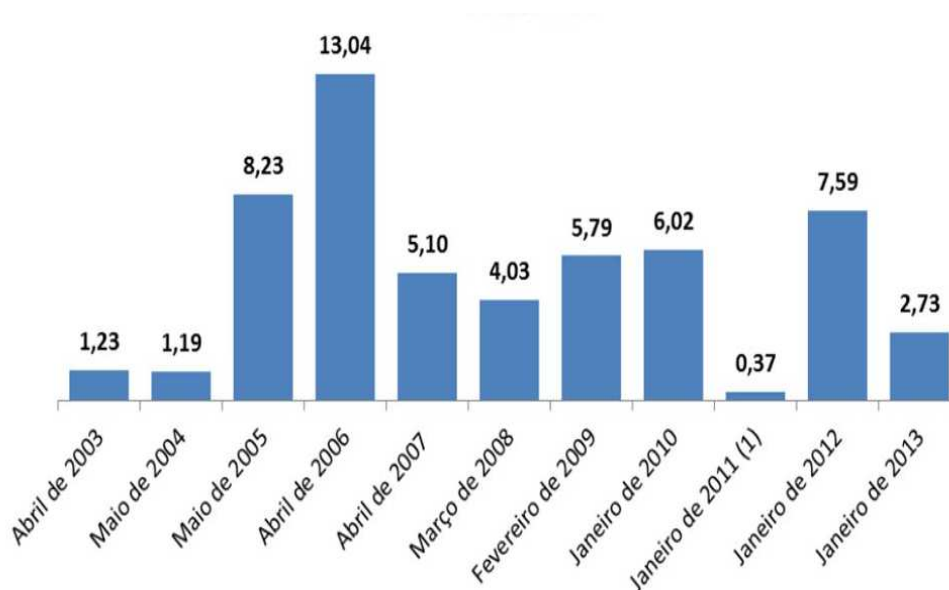
Conforme Pochmann (1997), a partir de 1983, as diversas políticas salariais associadas aos planos econômicos de estabilização e, principalmente, o crescimento da inflação levaram a significativas perdas no poder de compra do salário mínimo. Entre 1982 e 1990, o valor real do salário mínimo caiu 24%. Deve-se destacar ainda que em maio de 1984 ocorreu a unificação do salário mínimo no país.

A partir de 1990, apesar da permanência de altos índices de inflação, as políticas salariais foram capazes de garantir o poder de compra do salário mínimo, que apresentou um crescimento real de 10,6% entre 1990 e 1994, em relação à inflação medida pelo INPC.

Guimarães (2012) mostra que com a estabilização após o Plano Real, o salário mínimo teve ganhos reais ainda maiores, totalizando 28,3% entre 1994 e 1999. Neste mesmo período, considerando-se a relação do valor do salário mínimo e da cesta básica calculado pelo DIEESE na cidade de São Paulo, o crescimento foi de 56%.

Foi com a estabilização dos preços a partir de 1994 que se consolidou a mais significativa recuperação do poder de compra do mínimo desde a década de 1950. A partir de 2003, a curva de valorização do salário mínimo foi sempre ascendente, com valorização real acumulada de 70,5% do valor real no período compreendido entre 2002-2013, como mostra o Gráfico 6 abaixo.

GRÁFICO 6
AUMENTOS REAIS NO SALÁRIO MÍNIMO EM %
BRASIL, 2003-2013



Fonte: DIEESE

Conforme demonstrado por Guimarães (2012), a política de valorização do salário mínimo, em vigor desde 2007, serviu como um importante indutor do crescimento dos rendimentos do trabalho, da diminuição das desigualdades de renda e da dinamização da demanda agregada, uma vez que os principais beneficiários de tal política possuem uma alta propensão marginal a consumir, ou seja, ganhos adicionais de renda são prioritariamente canalizados para o consumo. Entretanto, é importante ressaltar que o salário mínimo real vem crescendo desde 1996, ainda que nos últimos anos os ganhos reais tenham se acentuado consideravelmente.

O mesmo autor (GUIMARÃES, 2012), ressalta que a valorização do salário mínimo tornou-se objeto de campanha das centrais sindicais brasileiras em 2004. No entanto, somente após três anos, em 2007, uma regra permanente de recuperação do poder de compra do salário mínimo foi institucionalizada e posta em prática. Tal política baseia-se na reposição inflacionária do ano anterior, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acrescida da variação do PIB de dois anos antes.

É importante sinalizar que o estabelecimento de um salário mínimo vigente para todos os trabalhadores e a constante valorização do seu poder de compra estão diretamente vinculados com o estabelecimento de políticas públicas que não são necessariamente de criação ou ampliação de postos de trabalho, e sim, no caso do Brasil, com as políticas sociais que visam reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades existentes na sociedade brasileira.

vi) Sistema Nacional de Emprego – SINE

Conforme MTE (2012), o SINE foi instituído pelo Decreto n.º 76.403, de 08 de agosto de 1975 e tem como Coordenador e Supervisor o Ministério do Trabalho, por intermédio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Sua criação fundamenta-se na Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que trata da organização do Serviço Público de Emprego, ratificada pelo Brasil em 1957.

A principal finalidade do SINE, na época de sua criação, era promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País. Além disso, previa o desenvolvimento de uma série de ações relacionadas a essa finalidade principal, ou seja, organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e

fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

O art. 5º do Decreto de criação do SINE conferiu ao Ministério do Trabalho a competência para "definir as prioridades das áreas a serem gradativamente abrangidas pelo SINE, estabelecer os programas necessários a sua implantação e as normas administrativas e técnicas para o seu funcionamento".

Ainda segundo o MTE (2012), em 1988, o art. 239 da Constituição Federal criou o Programa do Seguro-Desemprego, regulamentado posteriormente pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. A partir dessa época, os recursos para custeio e investimento do SINE passaram a ser provenientes do FAT, por intermédio do Programa do Seguro-Desemprego. As normas e diretrizes de atuação do SINE, então, passaram a ser definidas pelo Ministério do Trabalho e pelo Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT, a quem compete gerir o FAT e deliberar sobre diversas matérias relacionadas ao Fundo.

Para cumprir suas finalidades, o Programa do Seguro-Desemprego contempla as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, apoio operacional ao pagamento deste benefício, Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Profissional, geração de informações sobre o mercado de trabalho e apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda.

A partir da criação do Programa do Seguro-Desemprego, passou-se a entender por Sistema Nacional de Emprego - SINE a rede de atendimento em que as ações desse Programa são executadas, geralmente de forma integrada, excetuando-se a ação de pagamento do benefício do seguro-desemprego.

Como visto, o desenvolvimento de políticas que buscam tratar a questão do emprego e minorar as desigualdades provenientes das condições sociais da população traçam uma trajetória não linear, mas continua, apesar das diferentes conjunturas pelas quais o país atravessou nas últimas décadas. Ainda assim, não são suficientes para atender a integralidade das demandas no mundo do trabalho, nem possuem ainda a capacidade de promover a plena inclusão com a consequente redução das desigualdades que a sociedade enfrenta.

É sob esse prisma que a análise em curso se desenvolve, no sentido de demonstrar que, apesar dos esforços governamentais, ainda existem lacunas nas políticas que propiciam que o tema do Trabalho Decente entre na agenda pública, propondo alternativas

de soluções para problemas ainda não equacionados na área do trabalho. A participação da sociedade no debate, representada pelos entes tripartites que absorveram o conceito e se engajaram para que este seja incorporado pelas políticas, todavia se mostra necessária, apesar dos avanços recentes e contínuos.

No capítulo seguinte será detalhado como o tema do Trabalho Decente foi concebido e incorporado pelos atores internacionais e nacionais e as articulações que ocorreram para que o tema do Trabalho Decente fosse considerado na agenda pública.

Capítulo 4. A CONCEPÇÃO DO TRABALHO DECENTE

Para ampla compreensão dos complexos processos que envolvem a articulação de políticas públicas na área do trabalho e emprego, é necessário retomar a alguns conceitos que formam a base para a consolidação dos direitos sociais efetivados por meio do trabalho. Ao utilizar em suas obras a expressão “classe-que-vive-do-trabalho”, Antunes (1999) enfatiza o sentido atual da classe trabalhadora, sua forma de ser, dando contemporaneidade e amplitude ao ser social que trabalha e contribui para a sociedade onde está inserido.

Para Antunes (1999), a *classe-que-vive-do-trabalho* engloba a totalidade dos que vendem a sua força de trabalho, tendo como núcleo central os trabalhadores produtivos, incorporando a totalidade do trabalho social, ou seja, a totalidade do trabalho coletivo assalariado. Para este autor, a classe trabalhadora incorpora tanto o trabalhador produtivo – aquele que produz diretamente mais-valia e participa diretamente do processo de valorização do capital, quanto também os trabalhadores improdutivos, cujas formas de trabalho são utilizadas como serviços, sejam para uso público ou para o detentor do capital. Esses trabalhadores, segundo Marx apud Antunes (2004) são aqueles cujo trabalho é consumido como valor de uso e não como trabalho que cria valor de troca. Essa parte da classe trabalhadora abrange os indivíduos do setor de serviços, comércio, bancos, turismo e também os que fazem parte das áreas administrativas nas fábricas e no próprio governo.

Para efeitos desse trabalho, é usada noção ampliada da classe trabalhadora conforme entendida por Antunes (1999), que incorpora todos aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, agregando, além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços e do proletariado rural também os trabalhadores precarizados, os terceirizados e aqueles que estão na economia informal³³, além dos trabalhadores desempregados e aqueles em busca de emprego.

Ainda, para Antunes (1999) esse conceito exclui os gestores do capital, os funcionários que detém o controle do processo de trabalho para valorização e reprodução

³³ A OIT considera como economia informal a contratação ilegal de trabalhadores sem registro na Carteira Profissional, os contratos atípicos de trabalho, as falsas cooperativas de trabalho, o trabalho em domicílio, os trabalhadores autônomos que não contribuem para a Previdência Social, a evasão fiscal das microempresas, o comércio ambulante e a economia subterrânea. A economia informal em geral envolve trabalhadores cuja condição tende a ser mais precária em razão de estarem em atividades em desacordo com as normas legais vigentes ou fora do alcance das instituições públicas de proteção social.

Ver http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/economia_informal_241.pdf

do capital no interior das empresas, os funcionários com altos salários, ou aqueles que, possuidores de capital acumulado, vivem da especulação e dos juros. Estão excluídos também os pequenos empresários urbanos e rurais.

A progressiva diversificação da classe trabalhadora não contribuiu para a melhoria das condições de trabalho, persistindo em todo o mundo formas degradantes de trabalho, o aumento da informalidade, a precariedade dos contratos de trabalho, a perda da proteção social, a dificuldade de acesso à qualificação e profissionalização, o aumento do desemprego e do subemprego, entre outras formas de precarização do trabalho.

Ainda segundo Antunes (1999), a conformação mais complexa da classe trabalhadora no contexto atual assume uma dimensão decisiva devido ao caráter transnacionalizado do capital e do sistema produtivo. Na esteira da globalização, a configuração local, regional e nacional da força produtiva se amplia na cadeia produtiva cada vez mais internacionalizada.

Da mesma forma que o capital é um sistema global, o mundo do trabalho e seus desafios são também cada vez mais transnacionais, muito embora a internacionalização da cadeia produtiva não tenha estabelecido uma resposta global por parte da classe trabalhadora para responder a esses desafios. Apesar disso, conforme Mezsáros (2002), o predomínio da estruturação nacional da classe trabalhadora não impede que ações tomadas em outros países tenham impacto no âmbito local, considerando que a luta dos trabalhadores tem se mostrado cada vez mais internacionalizada.

Apoiados por organismos sindicais internacionais e por organismos internacionais de regulação do trabalho, a pauta dos movimentos dos trabalhadores tem avançado significativamente no que se refere à elaboração de políticas públicas de emprego, visando à melhoria das condições de trabalho, de saúde e de direitos sociais de homens e mulheres que formam a força produtiva dos países.

Também é necessário retomar o conceito de Estado e sociedade civil, já que, para Marx, o Estado é visto como um instrumento da classe dominante e sua gênese reside na divisão da sociedade em classes, sendo sua função conservar e reproduzir esta divisão para assegurar os interesses da classe que domina as outras classes. A partir daí, Gramsci (2002) desenvolve uma visão mais completa de Estado e sociedade civil, sendo que para ele o Estado representa a força e o consenso, sendo que sua dominação se dá de forma mais sutil e eficaz, não somente por meio da força e da coerção, mas também por meio de diversos instrumentos e sistemas que permitem a perpetuação da dominação.

Incluem-se nessa perspectiva as entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, mas que possibilitam ao Estado se manter e se reproduzir como instrumento de classe, ao mesmo tempo em que busca construir o consenso no seio da sociedade. É nesse sentido que Gramsci amplia a visão marxiana do Estado, referindo a ele como um ser que tudo envolve, sendo composto pela sociedade política e pela sociedade civil.

Bobbio (1994) entende que na perspectiva gramsciana o Estado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento, representante não de interesses universais, mas particulares, e que o Estado não é uma entidade superposta à sociedade, mas está a ela subordinado e que tende a desaparecer quando da transformação da sociedade que lhe é adjacente.

É a partir de Gramsci que se insere o conceito de sociedade civil na concepção do Estado, onde a sociedade civil é o cenário legítimo do enfrentamento das aspirações, dos objetivos, das crenças e dos projetos que expressam a diversidade que constitui o social. Para Gramsci, a sociedade civil é a arena da luta de classes, onde há o enfrentamento político e ideológico entre elas e é onde as classes se capacitam para a conquista e o exercício do governo (BOBBIO, 1994).

Em um cenário onde o Estado nacional se torna cada vez mais fragilizado em função da volatilização do capital, da transposição das fronteiras e da perda do controle rígido sobre as operações que norteiam as relações de trabalho, agravado pela crescente globalização também dos movimentos de trabalhadores, ao mesmo em que ocorre a migração dos empregos para locais onde o custo do trabalho é menor, a necessidade de intervenção de organismos de regulação das relações de trabalho é mais visível, propiciando o surgimento de alternativas para o enfrentamento de novos desafios que se desenham na esfera do que Gramsci denomina Estado ampliado.

É sob esse entendimento que esse estudo se desdobra, buscando o entendimento de como as políticas públicas se desenvolvem a partir dos processos que se constituem na relação Estado e sociedade civil na perspectiva de Gramsci.

Essas definições são importantes porque, a partir delas, será possível compreender a extensão e a importância da formulação de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente no Brasil, assim como do Plano elaborado para sua implementação.

4.1. O surgimento do conceito de Trabalho Decente

Em meio ao discurso de reforma da ONU, de mudanças no cenário da cooperação internacional e como uma espécie de resgate de sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres possam conseguir um trabalho produtivo e de qualidade em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, a Organização Internacional do Trabalho promoveu, em 1999, o conceito de Trabalho Decente como sendo o ponto de convergência de 4 objetivos estratégicos, conforme descrito por Abramo (2010):

- a promoção dos direitos no trabalho,
- a geração de mais e melhores empregos,
- a extensão da proteção social
- o fortalecimento do diálogo social

De acordo com a autora, situado em um contexto de baixas taxas de crescimento econômico, do aumento do desemprego e do emprego informal e precário, do enfraquecimento da organização sindical e dos processos de negociação coletiva e da persistência e expansão de formas degradantes e inaceitáveis de trabalho, como o trabalho infantil e trabalho escravo ou forçado, e o tráfico de pessoas, o conceito de Trabalho Decente surgiu para enfrentar uma realidade onde predominava uma visão de que seria quase impossível que voltassem a crescer e a predominar nas sociedades contemporâneas as formas estáveis e protegidas de trabalho.

Na época, a crise mundial de emprego era um grande obstáculo para a redução da pobreza e, portanto, para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pelas Nações Unidas para serem alcançados pelos países até 2015, e também uma ameaça à consolidação das democracias mais fragilizadas no mundo (ABRAMO, 2010).

Conforme demonstrado por Rodgers (2002), o trabalho é o âmbito para o qual confluem os objetivos econômicos e sociais das pessoas. Além de significar produção e rendimentos, o trabalho também pressupõe inclusão social, identidade, sentimento de pertencimento e dignidade pessoal. Assim, um trabalho considerado *decente* tem por

pressupostos a cidadania em sua forma mais ampla e o usufruto de direitos que ou advém por meio do trabalho ou estão a ele diretamente vinculados.

Dessa forma, a OIT, ao atuar em um cenário desfavorável para a efetivação do seu mandato, relacionado à promoção da dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social por meio do trabalho, e tendo responsabilidade fundamental nos grandes objetivos das Nações Unidas de promover a paz e a equidade, apresentou a proposta da *Agenda Global do Trabalho Decente* como uma resposta e um compromisso formal de contribuir para a mudança dessa situação.

Abramo (2010) afirma que, ao estabelecer como objetivo fundamental a responsabilidade de afirmar *o direito ao trabalho* e a sua importância central nas estratégias de redução da pobreza e da desigualdade social, no crescimento, desenvolvimento e fortalecimento da governabilidade democrática dos países, a OIT se posiciona em uma realidade onde, mais que um conceito, o Trabalho Decente passar a ser um paradigma que aponta para uma estratégia de ação.

De acordo com Rodgers (2009) e Abramo (2010), essa estratégia iria atuar frente aos rumos da globalização e ao debate sobre a centralidade do trabalho e à crise mundial de emprego, anterior à crise financeira internacional de 2008 e uma das suas causas, com a consequente desvalorização do trabalho e supervalorização do mercado financeiro.

Na época, os números oficiais da OIT estimavam em 195 milhões o número de desempregados, sendo que a metade de todos os ocupados (cerca de 1,4 bilhão de pessoas) vivia com menos de US\$ 2 por dia (*situação de pobreza*) e 20% deles vivia com menos de US\$ 1 por dia (*situação de extrema pobreza*).

Abramo (2010) afirma que o conceito de Trabalho Decente foi baseado em alguns pressupostos:

- O trabalho como via fundamental para a superação da pobreza, das desigualdades e da exclusão social;
- Importância das políticas e equipamentos sociais básicos e universais (saúde, educação, moradia, água potável, saneamento);
- Importância das políticas sociais de proteção e redistribuição (previdência social, políticas de transferência de renda);

- Que a pobreza e a exclusão social só serão reduzidas de maneira permanente se os grandes desequilíbrios existentes nos mercados de trabalho forem enfrentados e resolvidos;
- O trabalho é uma das formas mais diretas pelas quais o desenvolvimento pode favorecer as pessoas;
- O trabalho como condição básica para o exercício da cidadania e para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, é também um objetivo político.

4.1.1. O conceito de Trabalho Decente

O trabalho que é “*capaz de superar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e contribuir para a ampliação da cidadania e a garantia da governabilidade democrática*” é o que a OIT convencionou chamar de **Trabalho Decente**.

Segundo Abramo (2010), o Trabalho Decente integra as dimensões quantitativa e qualitativa do emprego, pois propõe não apenas medidas de geração de postos de trabalho e de enfrentamento do desemprego, mas também medidas para superação de formas de trabalho que geram renda insuficiente para que os indivíduos e suas famílias superem a situação de pobreza ou caracterizam-se por atividades insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes.

Ao atuar na complexidade que representa o mundo do trabalho, o conceito de Trabalho Decente tem como características a multidimensionalidade, pois acrescenta, à dimensão econômica representada pelo conceito de um emprego de qualidade, novas dimensões de caráter normativo, de segurança e de participação e representação. Afirma também a necessidade de que o emprego esteja também associado à proteção social e aos direitos do trabalho. Seus princípios se baseiam na premissa de que o trabalho inaceitável deve ser abolido e que a equidade e a discriminação perpassam todas as áreas da atividade econômica (ABRAMO, 2010).

Naturalmente, se o objetivo da promoção do Trabalho Decente é a justiça social, o conceito se aplica ao *conjunto dos trabalhadores e trabalhadoras* e não apenas aqueles que têm um emprego regular, estável, protegido, no setor formal ou estruturado da economia. Segundo a OIT, a promoção do Trabalho Decente configura uma meta que deve ser

perseguida também em relação ao conjunto das pessoas que trabalham à margem do mercado de trabalho estruturado, seja no setor informal, na área rural ou aqueles de caráter transitório ou sazonal.

Nesse sentido, é consenso que todas as pessoas que trabalham devem ter observados seus direitos – assim como níveis mínimos de remuneração, proteção e condições de trabalho.

Para Abramo (2010), esse conjunto de valores busca converter a globalização em um processo mais sustentável, integrador e socialmente justo, sendo uma de suas características mais inovadoras a vinculação entre os conceitos de Trabalho Decente e empresas sustentáveis³⁴.

Segundo a autora, para a OIT³⁵, as empresas produtivas, rentáveis e sustentáveis, aliadas a uma economia sólida e um setor público viável são fundamentais para a garantia de um desenvolvimento econômico com geração de oportunidades e empregos sustentáveis.

Deve-se ressaltar que, sendo o mundo do trabalho uma arena tripartite, o conceito de Trabalho Decente para o segmento das representações de empregadores pressupõe algumas condições para que este seja viável, sendo que a Comissão sobre Empresas Sustentáveis da OIT, em 2007, enumerou que, para que as empresas possam ser a principal fonte de crescimento, geração de riqueza, emprego e Trabalho Decente, é necessário que haja: a) paz e estabilidade política; b) boa governança; c) diálogo social; d) respeito aos direitos humanos e às normas internacionais do trabalho; e) cultura empresarial; f) políticas econômicas sólidas; g) integração econômica sustentável; h) ambiente normativo transparente e não burocrático; i) segurança jurídica; j) igualdade para competir; k) acesso a serviços financeiros; l) infra-estrutura física; m) tecnologias de informação e comunicação; n) educação e capacitação; o) justiça social e inclusão social; p) proteção social adequada; e q) sustentabilidade ambiental (CNETD, 2011).

³⁴ Para a OIT, o conceito de empresas sustentáveis está relacionado com o de desenvolvimento sustentável – uma forma de progresso que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades. Este enfoque requer a integração de três pilares do desenvolvimento: o crescimento econômico, o progresso social e os aspectos ambientais. Ver http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/empresasustent%C3%A1veis_984.pdf

³⁵ Essas diretrizes baseiam-se na Declaração Tripartite de Princípios sobre as Empresas Multinacionais e a Política Social (1977), na Resolução sobre a Promoção de Empresas Sustentáveis (2007), na Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008) e no Pacto Global para o Emprego (2009), documentos adotados no âmbito da OIT.

No âmbito dos trabalhadores, o Trabalho Decente pressupõe, além da observância dos direitos humanos fundamentais, a igualdade de oportunidades, a remuneração justa, a proteção da saúde e da segurança e a extensão da proteção social, além da abolição das formas inaceitáveis de trabalho (CNETD, 2011).

4.2. A Agenda do Trabalho Decente no cenário internacional

A partir de 2004, o conceito de Trabalho Decente passa a ser assumido crescentemente em diversas instâncias internacionais. Durante a Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2005, 134 chefes de Estado reconhecem a promoção de Trabalho Decente como parte fundamental das estratégias de desenvolvimento e das estratégias de erradicação da pobreza e, portanto, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pela Organização para serem alcançadas até 2015.

A consequência desse compromisso foi a inclusão de uma meta específica *“Alcançar o emprego pleno e produtivo para todos, incluindo mulheres e jovens”* (Meta 1B) (CNETD, 2011).

Ainda em 2005, o tema da IV Cúpula das Américas foi *“Gerar Trabalho Decente para superar a pobreza e garantir a governabilidade democrática”*. Esse evento, realizado em Mar del Plata, na Argentina, em novembro, coloca o tema do trabalho no centro da discussão, afirmando o direito ao trabalho como elemento central da agenda hemisférica e parte integrante das estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico.

Segundo CNETD (2011), as discussões em Mar del Plata são realizadas na tentativa de estabelecer o Trabalho Decente como um objetivo político, já que é condição de garantia da governabilidade democrática. Reitera-se que o crescimento econômico é necessário, mas não suficiente para superar a pobreza e a desigualdade social e que os governos devem se comprometer com políticas ativas de geração de Trabalho Decente.

Em seguimento, os chefes de Estado e de Governo reafirmaram na Declaração da IV Cúpula das Américas (2005) o papel essencial do Trabalho Decente para combater a pobreza, a desigualdade, a fome e a exclusão social, melhorar as condições de vida dos povos e melhorar a governabilidade democrática nas Américas. Por meio dessa Declaração (2005) os chefes de Estado assumem o compromisso de implementar políticas ativas que gerem trabalho e criem condições para empregos de qualidade, incluindo o conteúdo

humano e ético nas políticas econômicas e tornando o ser humano o centro do trabalho, da empresa e da economia (CNETD, 2011).

Ao final, os integrantes da Cúpula definem um plano de ação e solicitam à OIT que elabore propostas para possibilitar a sua implementação. Em resposta, a OIT elabora a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente 2006-2015, sintetizando os compromissos assumidos na Cúpula de Mar Del Plata em 2005.

Conforme Abramo (2010) e CNETD (2011), em maio de 2006, ocorre em Brasília a XVI Reunião Regional Americana da OIT, para apresentação da Agenda Hemisférica do Trabalho Decente para os constituintes tripartites do hemisfério americano. A Agenda Hemisférica estabelece o diagnóstico dos desafios que a região enfrenta para gerar Trabalho Decente, analisa de que forma os objetivos gerais da Agenda do Trabalho Decente se relacionam com as particularidades da região e define metas e propostas em 11 áreas de política.

Segundo Supervielle e Zapirain (2009), nesta Reunião são colocados os principais desafios para a geração de Trabalho Decente, onde se destacam o crescimento econômico como promotor do emprego, o respeito efetivo aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, a maior eficiência e cobertura da proteção social e a promoção do diálogo social efetivo.

São estabelecidos como principais resultados da XVI Reunião Regional Americana o compromisso tripartite com “*uma década de promoção do Trabalho Decente nas Américas*”, assim como integrar as políticas contidas na Agenda Hemisférica de Trabalho Decente nas estratégias de desenvolvimento dos países da região e que cada país determine que metas tem condições de atingir conforme sua realidade e prioridades (ABRAMO, 2010; CNETD, 2011).

Conforme CNETD (2011), além da OIT, outros organismos e fóruns regionais e internacionais aderem ao compromisso e incorporam em suas agendas o tema do Trabalho Decente. A partir de 2006, as agendas do MERCOSUL, União Européia, Fórum Econômico Social, Banco Mundial, G-20 e movimentos sociais na área do trabalho incorporam definitivamente essa discussão, pressionando os governos para atender os compromissos assumidos no âmbito internacional.

Na reunião do G-20 em Pittsburgh, realizada em setembro de 2009, os chefes de Estado e de Governo acordam sobre a realização de uma reunião de alto nível com Ministros de Trabalho e Emprego, visando garantir o foco das discussões nas questões de

trabalho e emprego, considerando a crise atravessada pelos países desenvolvidos desde 2008.

Segundo CNETD (2011), a I Reunião de Alto Nível de Ministros de Trabalho e Emprego ocorre em Washington, D.C., em abril de 2010, e tem como objetivo a troca de experiências a respeito das respostas políticas adotadas pelos países, assim como a deliberação sobre ações complementares necessárias para o desenvolvimento de uma estratégia de emprego visando o crescimento econômico futuro.

Como resultado da reunião, é elaborado um documento com um conjunto de recomendações, cujas propostas incluem, entre outras, a aceleração do crescimento do emprego, o reforço aos sistemas de proteção social, a promoção de políticas ativas de integração no mercado de trabalho, a melhoria da qualidade do emprego, a melhoria da qualificação da mão de obra e tornar o emprego e o combate à pobreza o centro das estratégias econômicas nacionais e internacionais (CNETD, 2011).

4.3. O compromisso nacional com a promoção do Trabalho Decente

No Brasil, o processo teve início em junho de 2003, quando o Diretor-Geral da OIT e o Presidente do Brasil assinaram um Memorando de Entendimento que previa o estabelecimento de um programa especial de cooperação técnica para a promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) no Brasil, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores. Como será visto a seguir, entre 2003 e 2010, diversas instâncias consultivas e deliberativas sobre o tema foram constituídas, tendo sido possível construir consensos importantes no campo da promoção do Trabalho Decente no país.

Conforme CNETD (2011), a proposta de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente foi lançada em maio de 2006 pelo Ministro do Trabalho e Emprego durante a XVI Reunião Regional Americana, e tem como objetivo gerar Trabalho Decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais, propondo a incorporação de metas de criação de emprego produtivo e de qualidade nas estratégias de desenvolvimento econômico e social, a integração entre objetivos econômicos e sociais e a inserção do trabalho nas discussões sobre geração de riqueza e redução das desigualdades (CNETD, 2011). Na ocasião, também foi lançada, pelo Diretor Geral da OIT, a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente (AHTD). A ANTD estabelece como prioridades:

- Gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento;
- Erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, em especial nas suas piores formas e
- Fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

A partir dessas prioridades é demarcado o âmbito das políticas públicas sobre o qual se formata o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

Elaborada por um grupo de trabalho interministerial coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com assistência técnica permanente da OIT, e submetida à consulta às organizações de trabalhadores e de empregadores no âmbito da Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI), a Agenda Nacional de Trabalho Decente integrou objetivos econômicos com objetivos sociais considerando os eixos programáticos do Plano Plurianual 2004-2007, os resultados do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os objetivos da Agenda Nacional de Desenvolvimento, além de estabelece resultados esperados e linhas de ação para cada uma das prioridades definidas (CNETD, 2011).

Segundo CNETD (2011), o processo de implementação da Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) ganhou novo impulso no final de 2007, com a constituição de um Grupo Técnico Tripartite de consulta e monitoramento. Também avançou, nesse período, a discussão sobre os indicadores para monitorar os avanços nas diversas dimensões do Trabalho Decente e na experiência pioneira de elaboração de Agendas Estaduais (Bahia, Mato Grosso) e intermunicipais (região do ABC Paulista) de Trabalho Decente.

O passo seguinte foi a elaboração do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD), a partir de uma proposta construída por um grupo interministerial mais amplo que o anterior, também coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e com a assistência técnica da OIT. No dia 4 de junho de 2009 foi formalizado, por Decreto Presidencial, o Comitê Executivo Interministerial encarregado da elaboração do PNETD, concebido como um instrumento de implementação da ANTD.

O Decreto nomeou os seguintes membros para o Comitê Executivo Interministerial:

- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério do Desenvolvimento Social
- Ministério da Previdência
- Ministério da Justiça
- Ministério da Educação e Cultura
- Ministério da Saúde
- Ministério da Fazenda
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
- Ministério da Agricultura
- Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Ministério do Meio Ambiente
- Secretaria Geral da Presidência
- Secretaria de Relações Institucionais
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
- Secretaria Nacional de Direitos Humanos

Também em junho de 2009, o Presidente da República e o Diretor Geral da OIT assinam uma Declaração de Compromisso que estabelece um novo marco de cooperação para o desenvolvimento do PNETD e reafirma o compromisso da OIT em apoiar o processo em nível local. A Declaração também estabelece que a cooperação terá com um de seus objetivos apoiar a construção de Agendas de Trabalho Decente em outros Estados-Membros da OIT por meio de iniciativas de cooperação sul-sul.

Em seguimento, durante o ano de 2009, o PNETD foi intensamente discutido por diversas áreas do Governo Federal e pelo Grupo de Trabalho Tripartite, em um complexo processo tentativo de consolidar o diálogo social. Como resultado, foi construído um consenso tripartite em torno das prioridades e resultados do PNETD, referendado por um documento firmado por representantes de governo, empregadores e trabalhadores durante a 98ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2009, em Genebra. Na

ocasião, uma Declaração Conjunta assinada pelo Presidente Lula e pelo Diretor Geral da OIT reafirmou o compromisso entre o Governo brasileiro e a OIT em relação ao tema (CNETD, 2011).

O PNETD foi concebido como um instrumento de uma política pública de Estado para a promoção contínua do Trabalho Decente no país. Segundo CNETD (2011), o arquétipo do Plano, denominado Matriz Lógica do PNETD foi resultado de um esforço de sistematização dos programas e ações do PPA 2004-2007, relacionados com as prioridades da ANTD.

Embora o processo tenha resultado em um consenso sobre as prioridades, não foi possível obter o mesmo consenso em relação às suas metas e indicadores. Dessa forma, o PNETD foi desenhado como um instrumento que propõe integrar, monitorar, avaliar e remodelar programas e ações do Governo Federal, concebidos tanto como resposta aos compromissos e metas assumidos pelo país no cenário internacional como também como parte da estratégia nacional de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento equitativo, inclusivo e sustentável (CNETD, 2011).

Deve-se ressaltar que as três prioridades do Plano são as mesmas da ANTD, sendo o PPA o veículo de execução do Plano, já que este não possui dimensão operacional própria e autônoma. No entanto, conforme pontuado em CNETD (2011), o Plano permite incorporar a cooperação técnica da OIT e a possibilidade de difundir boas práticas desenvolvidas no Brasil no âmbito laboral e de proteção social para outros países como parte das estratégias de cooperação sul-sul estabelecidas pelo Brasil.

Em maio de 2010, o Ministro do Trabalho e Emprego realizou uma pré-conferência, ocasião em que lançou o PNETD, com as prioridades e resultados acordados em forma tripartite, além de metas e indicadores para o período 2011- 2015. O PNETD, que consolida os avanços e consensos já obtidos, ao mesmo tempo em que registra as divergências e observações expressas pelas organizações de empregadores e de trabalhadores, foi apresentado pelo Ministro do Trabalho e Emprego como uma referência fundamental para a continuidade do debate em torno às políticas públicas de emprego e proteção social no país.

O mesmo Decreto que criou o Comitê Executivo Interministerial (CEI) instituiu o Subcomitê da Juventude, com o objetivo de elaborar uma Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ). Esse objetivo foi cumprido durante o ano de 2010,

também por meio de um processo de diálogo tripartite. A ANTDJ se organiza em torno de quatro prioridades:

- mais e melhor educação;
- conciliação entre estudos, trabalho e vida familiar;
- inserção digna e ativa no mundo do trabalho;
- diálogo social.

Em sua primeira reunião em abril de 2010, o Comitê Executivo Interministerial (CEI) aprovou o seu Regimento Interno, aprovou a proposta de texto do PNETD, transformou o GTI em Subcomitê de Assessoramento Técnico (SAT), incorporou o GTT à sua institucionalidade e deliberou sobre o pré-lançamento da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente - CNETD, complexo processo de consulta tripartite em âmbito nacional para debater os temas do mundo do trabalho, de cujos resultados se esperava estabelecer a base de uma futura política governamental sobre emprego e trabalho no Brasil.

Em sua segunda reunião, realizada em maio de 2011, o CEI aprovou o temário e o calendário da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, promoveu o lançamento da Agenda de Trabalho Decente da Juventude e criou o Subcomitê de Igualdade Racial e o Subcomitê de Igualdade de Gênero, que têm por objetivo elaborar agendas de Trabalho Decente específicas para estes segmentos.

De acordo com o afirmado por CNETD (2011), para a plena execução do PNETD, seu monitoramento e realimentação é necessário o fortalecimento dos mecanismos de diálogo social, já que o Plano é considerado ponto de partida e projeto em construção permanente para torná-lo um elemento catalisador das aspirações do governo e da sociedade em relação ao estabelecimento de um país mais próspero e inclusivo do ponto de vista social.

É a partir dessa perspectiva, de necessidade de fortalecimento de mecanismos existentes e promoção e consolidação do diálogo tripartite que se enquadra a realização da Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, assim como o seu processo de preparação no âmbito municipal, estadual e intermunicipal.

Vale acrescentar que toda a movimentação em prol da realização da I CNETD acontece ao mesmo tempo em que o Governo Federal coloca em marcha o Plano Brasil

Sem Miséria³⁶ com o objetivo de concretizar a meta central do governo de erradicar a extrema pobreza no país, que, apesar dos grandes avanços realizados nos últimos anos, ainda afeta 16,2 milhões de pessoas, segundo as fontes oficiais do governo.

Lançado em junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria se baseia em três pilares: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, lançando um novo desafio para as políticas públicas de trabalho e emprego no Brasil.

4.4. A I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente

A participação social na discussão de políticas públicas é uma demanda antiga da sociedade brasileira, tendo sido consagrada na Constituição Federal de 1988 como forma de afirmação da democracia. Essa forma de inclusão da sociedade na gestão pública racionaliza recursos e proporciona ações substantivas de transformação social que vem consolidando um modelo democrático de governo nos últimos anos no Brasil (SGPR, 2011).

A realização de conferências nacionais, estaduais, regionais ou municipais, a criação de conselhos e ouvidorias, audiências públicas, plebiscitos e referendos viabilizam a intervenção de diversos segmentos na discussão, formulação, alteração e implementação de políticas públicas.

Segundo Bezerra (2004) esse modelo de democracia participativa fortalece a percepção de que as políticas são desenhadas a partir do conjunto dos cidadãos e não como decisão verticalizada, propiciando sua incorporação pela sociedade e facilitando sua implementação em nível local.

Entre os mecanismos de participação popular, Bezerra (2004) destaca a criação dos conselhos e a realização das conferências nacionais, sendo os conselhos entidades instituídas no âmbito do Estado com caráter consultivo e deliberativo, cujas atribuições são fundamentais para o acompanhamento das políticas públicas. Já as conferências são eventos de grande amplitude cujo objetivo é realizar consultas públicas para definir

³⁶ O Plano Brasil Sem Miséria é um programa governamental que tem por objetivo elevar a renda e o bem-estar da população. É direcionado aos brasileiros que vivem em lares com renda per capita menor que R\$70 por pessoa, visando alcançar cerca de 16,2 milhões de pessoas que ainda vivem abaixo da linha da pobreza segundo o Censo Demográfico de 2010. Ver <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>

diretrizes na elaboração e condução de políticas públicas, assim como também monitorar a sua implementação (BEZERRA, 2004).

Segundo documento elaborado pela Secretaria Geral da Presidência da República, entre 2003 e 2010 foram criados dezenove conselhos e outros dezesseis foram reformulados, buscando incorporar as pautas e interesses de diversos setores sociais.

De acordo com a mesma fonte, entre 1941 e 2011 foram realizadas 127 conferências nacionais, sendo que 86 ocorreram no período compreendido entre 2003 e 2012, abrangendo mais de 40 áreas setoriais em nível municipal, estadual, regional e nacional. Para 2013 e 2014 estão previstas a realização de 19 conferências nacionais, propiciando os debates, tanto em nível local quanto nacional, já que em geral as conferências nacionais são precedidas de conferências preparatórias que oferecem oportunidades para que os indivíduos dêem visibilidade aos problemas locais e proponham alternativas de soluções (SGPR, 2011).

Tendo por objetivo definir e estabelecer as bases para uma Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente, tendo por base o PNETD e sendo organizada por meio de um amplo processo tripartite de discussão nacional, a Conferência foi a instância definida para materializar o propósito de consolidar a incorporação das diretrizes do Trabalho Decente nas políticas públicas e estratégias empresariais, convertendo-as em componentes indissociáveis do modelo de desenvolvimento social econômica e ambientalmente sustentável.

Segundo CNETD (2011), para além de um acontecimento pontual, a Conferência pretendia estruturar um processo de discussão permanente, envolvendo o governo e a sociedade com o intuito de construir e implementar uma política nacional para a promoção do emprego pleno e inclusivo.

A realização da I CNETD, em agosto de 2012, em Brasília perpassou por diversas etapas no sentido de mobilizar nacionalmente os atores tripartites e preparar as discussões que seriam promovidas na Conferência.

A primeira etapa foi o pré-lançamento da Conferência pelo MTE, realizado em maio de 2010 em Brasília, com a presença de Ministros de Estado, secretários estaduais, representantes de trabalhadores, de empregadores e da sociedade civil, academia e especialistas nos temas de trabalho e emprego.

A segunda etapa foi a convocação solene da I CNETD pela Presidência da República, por meio do Decreto de 24 de novembro de 2010, que estabelece a coordenação

do processo pelo MTE, o objetivo da Conferência, a realização de conferências estaduais preparatórias, a comissão organizadora nacional tripartite e a dotação orçamentária para o evento.

A terceira etapa foi a realização, entre setembro e dezembro de 2011, de 26 conferências estaduais e a do Distrito Federal, preparatórias para a Conferência Nacional, que tiveram como objetivo, além de pactuar as prioridades regionais e harmonizar as discussões sobre os temas em cada estado, também eleger os representantes tripartites que representariam cada estado na I CNETD. Apenas o estado do Acre não conseguiu realizar a conferência estadual no prazo estabelecido.

A realização das conferências estaduais de Trabalho Decente, para além da determinação estabelecida no Decreto, foi também impulsionada pela experiência vivenciada pelo estado da Bahia, cuja Agenda Bahia de Trabalho Decente serviu de modelo e incentivo aos processos iniciados nos estados.

O estabelecimento da Agenda Bahia de Trabalho Decente foi uma consequência do engajamento político e do compromisso do governador que assumiu em 2006, pois este era Ministro do Trabalho e Emprego em 2003, época em que foi assinado o Memorando de Entendimento entre o governo brasileiro e a OIT, demonstrando familiaridade com o tema e compromisso com as bandeiras políticas assumidas anteriormente.

Ao assumir o governo, o novo governador mobilizou atores locais para o debate e conseguiu realizar, em abril de 2007, a I Conferência Bahia de Trabalho Decente, que reuniu 400 pessoas para discutir as questões relacionadas ao trabalho no estado.

A condução dos trabalhos e os resultados das discussões nos grupos permitiram a elaboração de um diagnóstico que subsidiou a proposta preliminar com as prioridades que deveriam constar de uma Agenda Bahia de Trabalho Decente. O engajamento e o compromisso político dos atores envolvidos fez com que esta estivesse finalizada ainda no ano de 2007, fazendo da Bahia um estado pioneiro na discussão e interiorização dos debates sobre o Trabalho Decente.

Embora a Agenda Bahia seja uma experiência local, esta sempre esteve conectada aos processos mais amplos de discussão, já que suas prioridades estavam alinhadas com a ANTD e a Agenda Hemisférica. Apesar de sua relativa autonomia em relação ao governo federal, o processo também serviu de exemplo para outros estados, motivando o desenvolvimento do processo em outras unidades da federação, por exemplo, em Mato Grosso, que lançou a própria Agenda em 2009.

As conferências realizadas no âmbito estadual em 2011 requereram que cada bancada de representação desenvolvesse formas específicas de mobilizar seus representantes em diferentes níveis, fazendo com que houvesse a interiorização dos debates e a articulação entre os diferentes grupos que compõe cada bancada em particular.

Essas discussões também foram responsáveis por fomentar iniciativas no sentido de desenvolver estratégias próprias locais ou regionais, fazendo com que vários estados assumissem o compromisso de lançar suas próprias Agendas, seguindo o exemplo de experiências já consolidadas, como no caso da Bahia e do Mato Grosso.

Enquadram-se nesse caso Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Tocantins, Pará, Ceará, Espírito Santo, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Sergipe e Goiás, tecendo um ambiente propício para o surgimento de mecanismos importantes para a consolidação desse formato de participação social na elaboração de políticas públicas no Brasil.

Também vale mencionar que a realização de conferências estaduais promoveu a interiorização do Trabalho Decente e a apropriação do tripartismo no âmbito dos estados, com a necessária adaptação à realidade local, fortalecendo o diálogo entre grupos e entidades vinculados ao mundo do trabalho.

Embora sendo a primeira conferência nacional a ser realizada para discutir a temática laboral, a I CNETD se soma às outras conferências nacionais que se realizam em 2011 e 2012 no esforço de articulação do Governo para a eliminação da extrema pobreza, além de estar intimamente relacionado com o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em junho de 2011.

Os temas para discussão na Conferência são divididos em quatro eixos temáticos, consensuados no âmbito da Comissão Organizadora Nacional e correspondem às três prioridades da ANTD e do PNETD:

- Princípios e direitos;
- Proteção social;
- Trabalho e emprego; e
- Fortalecimento dos atores tripartites e do diálogo social como instrumentos da governabilidade democrática.

Realizada em agosto de 2012, a I CNETD teve a participação de 2.110 pessoas, entre delegados, convidados e observadores, divididas em quatro bancadas constituintes do processo de discussão realizado nos estados e no Distrito Federal, representando o

segmento dos trabalhadores, dos empregadores, do governo e da sociedade civil. Conforme previa o Regimento Interno, todas as delegações foram compostas por 30% de representantes do governo, 30% de organizações de trabalhadores, 30% de organizações de empregadores e 10% de representantes pertencentes a instituições da sociedade civil. Além destes, estavam presentes convidados e observadores do processo, sendo que os convidados podiam emitir opiniões, mas não tinham direito a voto e os observadores não podiam manifestar-se nem votar.

É importante mencionar que os representantes do Acre participaram como observadores, sem direito a voz e voto, uma vez que o estado não realizou a conferência preparatória do processo nacional.

Na organização da I CNETD foram seguidos os princípios regimentais do tripartismo clássico e da paridade entre as bancadas do governo, dos trabalhadores e dos empregadores. Dessa forma, nas plenárias e nos grupos temáticos as propostas discutidas deveriam ser aprovadas por, no mínimo, 30% dos votos dos delegados presentes. Já na plenária final, seria considerada aprovada a proposta que obtivesse 50% mais um dos votos dos delegados presentes.

No próximo capítulo serão resgatados os fatores fundamentais para o estabelecimento do diálogo social, as especificidades que contemplam o diálogo na relação capital e trabalho no Brasil e como se dão as interrelações para a construção de uma agenda governamental para implementar as diretrizes do Trabalho Decente no país.

Capítulo 5. O ESTABELECIMENTO DO DIÁLOGO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A transformação da natureza do trabalho essencialmente agrário para o trabalho industrial e, mais modernamente, incorporando o setor de serviços, trouxe também a necessidade do estabelecimento de espaços de negociação onde o entrelace dos diversos interesses possa ser estrategicamente abordado, visando desenvolver um ambiente minimamente adequado para a formulação de políticas públicas.

Segundo Habermas (1989), dialogar é ajustar interesses, expectativas e significados, sendo um processo de agir comunicativo que permite que os grupos sociais possam exercitar as disputas por poder e legitimidade no embate entre as posições e os interesses defendidos por cada uma das partes envolvidas.

Segundo este autor, o diálogo social visibiliza essas “vozes”, exigindo dos participantes dessa interação a capacidade de entender e articular um material intangível, mas ao mesmo tempo, real, que é a síntese das demandas de uma parcela da sociedade em um determinado período de tempo. De acordo com Habermas (1989), diálogo nessa perspectiva é mais do que uma troca de idéias e interesses, mas é interação e construção entre duas ou mais partes.

Nesse processo, é necessário que haja aceitação para abrir mão de alguns valores, idéias e interesses, no sentido de construir relacionamentos duradouros que permitam, quando necessário, a obtenção de consensos para o objetivo comum.

No Brasil, a promoção do diálogo social é relativamente recente, sendo impulsionada pela Constituição de 1988 com o objetivo de estabelecer um processo democrático mais participativo e atuante.

A realização do diálogo social envolvendo os principais atores da sociedade é um dos instrumentos da governança democrática que materializa a participação consistente de representantes dos grupos sociais na demanda por melhores condições de vida, fortalecendo o canal para que os entes públicos possam responder adequadamente às expectativas, garantir a governabilidade e a consolidar a democracia.

Além da melhoria das políticas públicas, o diálogo auxilia na gestão das empresas, compromete a sociedade com os objetivos da agenda pública e garante a observância dos direitos humanos e sociais assegurados pelas leis vigentes.

5.1 - O (contraditório) movimento sindical no Brasil

Ainda que não seja objetivo principal dessa pesquisa o estudo das relações de trabalho e das lutas de classe intrínsecas ao modo como o capital e o trabalho se relacionam, não é possível fazer essa análise dissociada das reivindicações dos movimentos de trabalhadores por melhores condições de vida e emprego. Embora na América Latina esse panorama seja bastante diferente do observado nos países da Europa, berço tanto da Revolução Industrial como dos movimentos que visavam regulamentar e normatizar as relações de trabalho, ainda assim é uma parte crucial da história que tem influenciado a maneira como as políticas para promoção do trabalho e emprego são discutidas e formuladas.

Há certo consenso entre os estudiosos do assunto que a estrutura do modelo sindical brasileiro baseia-se na verticalidade das organizações sindicais, na tutela do Estado por meio de extensa regulamentação e na intermediação do próprio Estado, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego e da Justiça do Trabalho, para a solução dos conflitos, sejam eles coletivos ou individuais.

O principal campo de atuação das organizações sindicais se dá no âmbito do sistema de relações de trabalho, entendido como um processo que integra três dimensões principais do trabalho: o conflito, a negociação coletiva e a regulamentação que emerge desse processo (CRIVELLI, 2000).

No Brasil, os primeiros movimentos de trabalhadores organizados surgiram no início do século XX e eram formados essencialmente por trabalhadores urbanos. Embora nessa época, o poder na sociedade brasileira estivesse concentrado no setor agrário, os movimentos rurais ainda não haviam conseguido se consolidar.

Nessa época, a intervenção do Estado não era explícita, muito embora entre 1893 e 1927 tenham sido promulgadas leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, que visavam, principalmente, a expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância (SANTOS, 1987). Dessa forma, a intervenção estatal visava prioritariamente à manutenção da ordem social e não a regulamentação das relações de trabalho.

Ainda que a questão social já fosse pauta e demandasse ações governamentais, a oferta abundante de mão de obra que vinha do campo em busca de novas oportunidades escondia a necessidade de uma atuação mais assertiva do poder público.

O Decreto nº 19.443, de 26 de novembro de 1930 criou o Ministério do trabalho, Indústria e Comércio, que faz parte do conjunto de reformas introduzidas pelo Governo de Getúlio Vargas para reforçar sua autonomia e ampliar seu poder de ação. Nesse sentido, deve-se ressaltar que em apenas um ano, foram editados 26 decretos regulamentando as relações do trabalho, a organização sindical e promovendo as primeiras normas tutelares do trabalho.

Nessa linha, o Ministério do Trabalho criou, em 4 de fevereiro de 1931, o Departamento Nacional do Trabalho e, por meio do Decreto nº 19.770, de 19 de março do mesmo ano, a lei de sindicalização, que estabelecia as bases da estrutura sindical corporativa, que com exceção de algumas alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, continuam em vigor até hoje.

A organização sindical prevista no Decreto estabelece a representação de interesses reconhecida e determinada pelo Estado, a unicidade da representação de um determinado conjunto de trabalhadores previamente estabelecidos por um órgão estatal, sendo que essa estruturação é hierarquizada na forma de sindicatos, federações e confederações. Nesse modelo, há, entretanto, a impossibilidade de comunicação horizontal entre os níveis de representação, sendo que a integração entre as entidades só pode ser efetivada por meio das instituições estatais (ARAÚJO, 1981).

O decreto também restringe a atuação dos sindicatos ao ambiente profissional, proíbe a difusão de ideologias e atividades políticas, proíbe a filiação dos sindicatos a entidades internacionais e também autoriza a atuação no campo assistencial, com a possibilidade de constituição de caixas beneficentes, cooperativas e escolas. Também estabelecia que estivessem excluídos do direito de sindicalização os funcionários públicos e os empregados domésticos.

Como se vê, a proposta de organização sindical estabelecida no decreto tinha por objetivo estabelecer o controle pelo Estado dos elementos constitutivos do conflito inerente às relações entre o capital e o trabalho (SANTOS, 1994). Na concepção da lei, o Estado é o responsável pela harmonia social, onde o Ministério do Trabalho tem a responsabilidade de fiscalizar as normas de trabalho criadas pelo próprio Estado e ainda criar os órgãos administrativos com as funções de mediação, que mais tarde se transformariam na Justiça do Trabalho.

Logicamente que essas mudanças e a transição entre o modelo sindical existente, ainda que fosse incipiente e frágil, e a implantação do modelo do sindicato único não

foram aceitas sem resistência, tanto por parte dos trabalhadores, como por parte do empresariado, ainda reticentes com a nova proposta.

Segundo Araujo (1981), para incentivar o registro de sindicatos e a sindicalização, a legislação começou a tratar de forma diferenciada os trabalhadores sindicalizados nos sindicatos oficiais registrados, ou seja, somente indivíduos sindicalizados poderiam ter acesso às instâncias de solução de conflito, as Juntas de Conciliação e Julgamento, formadas em estrutura tripartite com representação do Estado e de representantes do Capital e do Trabalho. Embora concebidas para a solução de conflitos individuais, esta se achava condicionada à vinculação do trabalhador à entidade sindical reconhecida pelo Estado.

Para fortalecer esse modelo, de individualização e estatização do conflito entre o capital e o trabalho, o Estado criou diversas normas de proteção ao trabalhador urbano e, para os conflitos coletivos, estabeleceu a possibilidade de criação de contratos coletivos entre sindicatos representativos tanto de trabalhadores como de patrões (CRIVELLI, 2000).

A partir de 1943, com a promulgação da CLT, o acesso à Justiça do Trabalho deixou de ser privilégio dos trabalhadores sindicalizados nos organismos oficiais, mas continuou restrita aos trabalhadores do ramo formal da atividade.

Ainda assim, nota-se a ampla esfera de atuação e controle do Estado, regulando desde os fatores que operam no âmbito das atividades econômicas, como fixação de preços, até a própria regulação das relações entre o capital e o trabalho, passando pela estruturação dos movimentos sindicais de trabalhadores e empresários até a solução (estatal) de conflitos individuais e/ou coletivos inerentes aos processos de desenvolvimento econômico da época (SANTOS, 1994; 1998).

Durante a era Vargas, o sindicalismo perdeu parte de sua força de fomentação em função das leis restritivas da entrada de imigrantes, tendo reduzido seu conhecimento das experiências e das concepções sindicais dos trabalhadores estrangeiros.

Durante os anos de regime militar, o Estado impõe aos sindicatos uma postura assistencialista em detrimento da postura reivindicatória que deveria ser de sua natureza. Isso pode ser claramente visto no Decreto nº 67.227/70, que prevê uma série de atividades assistenciais dos sindicatos para a promoção social do trabalhador, como a assistência médico-hospitalar, odontológica, o estabelecimento de creches e colônia de férias, além de outros, cobrindo uma lacuna do próprio Estado em prover estes serviços. Nota-se a

consolidação da cidadania regulada e o enfraquecimento das organizações de trabalhadores como entidades de reivindicação e promoção dos direitos na esfera produtiva.

Já na década de 1980, o movimento sindical recupera o seu universo de legalidade e inicia-se uma fase de liberação de sindicatos, crescem as uniões sindicais e possibilita-se uma maior liberdade para organização interna, externa e político-ideológica, acabando a proibição da formação de centrais sindicais (NASCIMENTO, 1988).

Conforme descrito por Nascimento (1988), no rastro dos movimentos sociais que se fortaleciam e clamavam por mudanças políticas e sociais e uma redemocratização do país, os movimentos de trabalhadores tentavam estabelecer uma pauta única da classe trabalhadora e com esse objetivo, em 14 de janeiro de 1980, a Comissão Nacional da Unidade Sindical, formada por sindicalistas de todo o Brasil, reuniu-se no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e tirou, daquela reunião, um planejamento de lutas por um salário mínimo real e unificado, garantia no emprego, reforma agrária e combate à carestia, resultado da inflação que grassava no país na época.

Como resultados da reunião, foram programados a realização de um 1º de maio nacional unificado e a realização do 1º Congresso das Classes Trabalhadoras, que ficaria conhecido como o I CONCLAT.

Ainda segundo Nascimento (1988), o Congresso, que ocorreu com o nome “Conferência Nacional das Classes trabalhadoras” nos dias 21, 22 e 23 de agosto de 1981, na cidade de Praia Grande, litoral paulista, reuniu cerca de 1.126 entidades sindicais e 5.247 delegados.

Durante o evento, foi aprovada a data de 1º de outubro como o “Dia Nacional de Protesto”, no qual as reivindicações levantadas na CONCLAT seriam entregues ao governo. O manifesto ampliou o leque das reivindicações propostas em janeiro do ano anterior, acrescentando a elas itens como o fim da redução de benefícios da Previdência Social e o direito à moradia, e reforçando a luta pela liberdade e autonomia sindicais e liberdade democrática (NASCIMENTO, 1988).

Outra importante decisão foi acordada durante o Congresso. Os sindicalistas presentes decidiram constituir uma central sindical, uma organização única que congregasse todas as entidades sindicais. Para isso foi eleita a chamada Comissão Pró-CUT, e o Congresso para a fundação da futura central sindical foi marcado para 1983. Havia, no entanto, uma disputa em torno de duas propostas, o que dividiu as correntes que pretendiam disputar a hegemonia do movimento sindical no país.

Uma das propostas delas propunha a filiação à incipiente central de qualquer organização sindical, inclusive as oposições sindicais. A outra proposta defendia que somente as entidades regulamentadas deveriam ser filiadas à central. Tratou-se, em suma, de um embate entre unicidade (que pressupõe a criação de um sindicato por base territorial, uma federação por Estado e uma confederação nacional) e pluralidade sindical (NASCIMENTO, 1988).

De acordo com Crivelli (2000), em agosto de 1983, foi fundada a Central Única dos Trabalhadores – CUT, durante o 1º Congresso da Classe Trabalhadora, por uma parte dos sindicalistas brasileiros que realizaram a Conclat e constituíram a Comissão Pró-CUT. Como não houve consenso entre os participantes, boa parte do movimento não aderiu àquela central, vindo a construir a Central Geral dos Trabalhadores - CGT, em 1986, a Força Sindical, em 1991, e as demais centrais sindicais que surgiram ao longo destes trinta anos.

Nascimento (1988) e Crivelli (2000) apontam que a situação mostrou que a unidade do sindicalismo brasileiro não se daria dentro de uma única central e o seguimento dos fatos comprovou que o exercício da democracia deveria contemplar a diversidade programática e ideológica entre o movimento de trabalhadores. Tal exercício se consagrou vinte e nove anos depois, em 1º de junho de 2010, quando outros 30 mil trabalhadores se reuniram novamente numa histórica reunião, que ficou conhecida como a 2ª CONCLAT.

Ainda segundo Nascimento (1988), nas três décadas que separam a primeira da segunda CONCLAT, o Brasil viveu um período de crise e de mudanças significativas, tanto na área econômica, como na política e na social. Em contraposição ao clima de clandestinidade que rondava o sindicalismo do início da década de 1980, o país tem reconhecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego seis centrais sindicais - CUT, UGT, Força Sindical, CTB, Nova Central e CGTB, que congregam um grande contingente dos trabalhadores urbanos e rurais do país e que tem atuado nas esferas políticas e nas comissões tripartites que visam discutir e elaborar políticas no âmbito do emprego e da geração de renda, além dos pactos de proteção dos trabalhadores e da observância dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

De acordo com Guimarães (2012), não se pode deixar de mencionar o reconhecimento legal das Centrais Sindicais³⁷ no ano de 2008 e a criação do Conselho de

³⁷ Apesar de estarem crescentemente presentes na vida política nacional desde o começo dos anos 1980, as centrais sindicais brasileiras não contavam com reconhecimento formal pela legislação brasileira até 2008.

Relações do Trabalho (dezembro de 2010), com a finalidade de atuar na promoção de estudos com vistas à democratização das relações do trabalho e o tripartismo, o entendimento entre trabalhadores, empregadores e Governo Federal, a respeito de temas relativos às relações do trabalho, à organização sindical e o fomento à negociação coletiva e ao diálogo social.

O reconhecimento das Centrais mais uma vez confirma o controle e a regulação do Estado sobre o movimento sindical, considerando-se que ainda é o Estado que regulamenta o surgimento de novos sindicatos e outras entidades sindicais.

Segundo Crivelli (2000), atualmente, todo o poder do movimento sindical emana dos sindicatos de base, ficando as centrais com a função de articulação política dos trabalhadores e de entidades, não exercendo prerrogativas sindicais. A proposta de reforma sindical que tramita no Congresso Nacional muda essa prerrogativa e, se aprovada, as centrais e confederações poderão criar ou conceder representatividade derivada às organizações sindicais de nível inferior.

Esta possibilidade tem ocasionado muita polêmica, pois isto significaria o fortalecimento da cúpula sindical em detrimento dos sindicatos de base. O poder das centrais depende dos sindicatos de base, pois são estes os responsáveis pela receita de toda a estrutura sindical. Ademais, a filiação dos trabalhadores não se dá na instância superior da estrutura sindical, mas na base.

Segundo o mesmo autor, na atual estrutura, as centrais têm grande poder de articulação política, no entanto, são os sindicatos de base que detém o poder deliberativo das categorias. Para parte dos sindicalistas, a centralização de poder nas Centrais Sindicais, tem como objetivo acabar com a autonomia dos sindicatos de base, tornando mais fáceis as negociações. A idéia é acabar com a soberania das assembleias de base, fragilizando os sindicatos em suas lutas à revelia das Centrais Sindicais. Estas passariam a ser o centro do poder.

Nesse novo modelo, os trabalhadores, que em tese deveriam ter a autonomia de reivindicar por seus direitos e demandas, perdem espaço para o poder político de uma esfera reduzida de representatividade, que muitas vezes não está em consonância com os

Com a Lei 11.648, de 31/3/ 2008, as centrais sindicais passaram a ter assento em todos os espaços onde o diálogo social se faz presente e ter direito a uma parcela da contribuição sindical, para o custeio de suas atividades. (CNETD, 2011 *apud* GUIMARÃES, 2012).

movimentos da base sindical ou não reflete as necessidades de seus representados (ALMEIDA, 2004).

Outra questão importante em relação ao movimento sindical brasileiro é a forma como são financiadas as entidades representativas de trabalhadores. Atualmente, as fontes de financiamento das entidades sindicais são as seguintes, sendo que compete ao Ministério do Trabalho e Emprego expedir instruções referentes ao recolhimento e à forma de distribuição da contribuição sindical (MTE, 2011):

1) **a contribuição sindical obrigatória** (imposto sindical), que corresponde a um dia de serviço dos trabalhadores, 3,3% do salário ou um percentual proporcional ao capital social da empresa. Este valor tem a seguinte distribuição: 60% para o sindicato de base; 15% para a federação e 5% para a confederação correspondente e 20% para a conta Salário Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, com o objetivo de financiar o seguro desemprego. Esta contribuição, em muitos casos, acaba sendo a única fonte de recursos dos sindicatos com pouca representatividade, os também chamados sindicatos cartorários;

2) **a contribuição assistencial** tem a finalidade de proporcionar a manutenção dos serviços prestados pelo sindicato à categoria, cujo valor é definido durante o processo de negociação da renovação do contrato coletivo de trabalho, em assembléia do sindicato e base;

3) **a contribuição confederativa** (art.8º/CF/1988) tem seus valores fixados em reunião da diretoria e referendados em assembléia da categoria. Tem como objetivo o custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva;

4) **a mensalidade associativa** é cobrada dos filiados à entidade sindical. Esta é a principal fonte de recursos dos sindicatos com forte representação na base, ou seja, quanto maior o número de filiados, mais recursos terá o sindicato.

A proposta de reforma sindical em trâmite no Congresso propõe a extinção das três primeiras contribuições, o que sacramentará o fim do imposto sindical, trazendo sérias conseqüências para os sindicatos que tem baixa representatividade. Em substituição a estas contribuições será criada a **contribuição de negociação coletiva** no valor de 1% da renda líquida do trabalhador no ano anterior. Ou seja, uma contribuição que pode chegar a mais de 13% de um salário mensal (1% por mês, mais 1% de décimo terceiro salário mais 1% de outros ganhos do trabalhador, como PLR, horas extras, etc). No caso das empresas, a contribuição será de 0,8% do capital social do ano anterior. No caso dos trabalhadores,

10% irá diretamente para as Centrais Sindicais. Este desconto, depois de aprovado em assembleia, será obrigatório para todos os trabalhadores atingidos pela negociação.

Refletindo sobre a proposta, nota-se que, embora no novo modelo haja previsão de aprovação em assembleia, como as Centrais poderão negociar em nome dos trabalhadores sem submeter-se às assembleias de base, nada assegura que a aprovação em assembleias de base seja respeitada.

Ainda que não se possam negar os avanços na organização dos movimentos sindicais brasileiros, também não se pode subdimensionar a importância que a regulação do Estado tem até hoje nas estruturas e no funcionamento das entidades sindicais. A ambiguidade e a contradição de valores no exercício daquilo que deveria ser de seu exclusivo mandato, ou seja, a defesa dos direitos dos trabalhadores e sua contribuição para a regulação das relações do trabalho demonstram a preponderância de seu papel político, deixando lacunas no atendimento das necessidades e demandas legítimas dos trabalhadores.

A alternância de cargos públicos com mandatos nas organizações sindicais, assim como nas instâncias de decisão de partidos políticos altera a essência apregoada por Marx e Gramsci sobre o papel que este tipo de organização deveria ter. No papel que representam na efetivação das lutas de classe, na correlação de forças entre o capital e o trabalho, essa ambivalência destitui a sociedade civil de sua parte mais importante, aquela que seria responsável por realmente promover a mudança e efetivar direitos.

5.2. Influência dos organismos internacionais para o estabelecimento do diálogo

Os organismos de cooperação multilateral, em especial aqueles sob o guarda-chuva das Nações Unidas, expressam o ideal de que é possível a paz e o desenvolvimento global a partir da melhoria das condições de vida dos povos em todos os recantos do mundo. Na especificidade de seus mandatos, estabelecem metas e diretrizes, arrecadam fundos e obtêm compromissos de seus estados-membros para que seus objetivos sejam alcançados.

Essa forma de ação, embora apoiada pela comunidade internacional, tem recebido muitas críticas ao homogeneizar situações e realidades que não podem ser comparadas, submetendo os países a esforços nem sempre à altura de seus recursos ou padrão de desenvolvimento econômico e social.

Herz e Hoffmann (2004) destacam a relevância das organizações internacionais a partir do término da Segunda Guerra Mundial no cenário internacional, seja para minimizar conflitos ou para promover a cooperação internacional para o desenvolvimento. Castro (2001) chama a atenção para o fato de que o crescente papel que essas organizações representam veio também acompanhado pelo aumento e pelo fortalecimento de agentes não estatais, criando redes de apropriação e transmissão de conhecimento que passaram a balizar as relações internacionais, assim como a estruturar determinadas instâncias de negociação, de modo a influenciar tanto a política quanto a economia internacionais.

Herz e Hoffmann (2004) afirmam que esses organismos internacionais possuem um conjunto de idéias, interesses e valores próprios que norteiam as normas, recomendações e diretrizes que um país adota. Dessa forma, essas instituições são ao mesmo tempo agentes centrais do sistema internacional e foruns onde ideias circulam e se legitimam, formando consensos em torno de determinados interesses e gerando mecanismos próprios de cooperação entre países e outros agentes para atingir os seus próprios fins.

Assim, as metas estabelecidas em foruns internacionais que possuem sólida credibilidade no cenário político internacional passam a ser assumidas pelos países como metas próprias, impulsionando a ação interna e a demanda pela cooperação que esses mesmos organismos oferecem.

Por isso, mesmo sendo essas organizações autônomas em relação aos Estados-membros e possuindo personalidade jurídica de acordo com o direito internacional público, ao elaborar agendas e políticas próprias necessitam que os Estados-membros sejam o agente da mudança a fim de legitimar sua relevância para a transformação nos padrões estabelecidos.

Ao mesmo tempo, é preciso ressaltar que esse movimento é bilateral, pois os países, ao fazerem parte das organizações internacionais, seja como Estado-membro, seja como doador ou integrando seus Conselhos e Comitês Consultivos ou Deliberativos (conhecidos como *Executive Board*) também influenciam as agendas e políticas dessas organizações.

O Brasil tem sido citado como exemplo de fomentador de agendas internacionais desde sua importante contribuição para a criação da Liga das Nações e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas, seja interferindo nas agendas decisões de organismos como a Organização Mundial de Saúde ou da Organização Internacional do Trabalho, seja sofrendo os efeitos das ações desses organismos em âmbito local.

Não se pode deixar de mencionar o papel que os atores nacionais exercem nesse processo, quando desejam difundir ou fomentar suas ideias em nível local. Dessa forma, buscam os modelos de políticas e experiências bem sucedidas em outras localidades e se aproximam de forma estratégica de atores e agendas internacionais que possam auxiliar nessa dinâmica. Sendo as organizações internacionais, em sua essência, fomentadores do progresso econômico e social por meio da ampla divulgação de informação, conhecimento e recursos técnicos, políticos e econômicos cria-se o ambiente favorável para o estabelecimento de alianças e coalizões que irão atuar no plano doméstico.

Pode ocorrer, segundo Melo (2004), de os atores nacionais se engajarem ativamente na identificação de agendas e pressões externas, visto que elas podem colaborar para inserir um determinado tema na agenda governamental. Assim, a existência de uma comunidade política nacional com interesses específicos pode alavancar agendas públicas internacionais e vice-versa, a depender da definição clara de que objetivos devem ser alcançados com essas alianças.

Dessa forma, estabelece-se o que Kingdon (1995) denomina de “janela de oportunidade política”, que ocorre quando a comunidade nacional interessada no fomento de uma determinada questão se aproveita das oportunidades e do esforço internacional para justificar suas ideias e interesses, bem como para criar o momento político favorável para discutir o tema internamente.

Esse processo tem se repetido na área do desenvolvimento, da saúde, da redução da pobreza, da educação e de outros temas relevantes para a agenda política de um país.

Herz e Hoffmann (2004) concordam que as organizações internacionais favorecem a legitimação de ideias e interesses por gerar um ambiente de obrigação moral perante os outros atores do cenário internacional, o que pode induzir também a adesão de outros atores.

Para Abbott *et al* (2000), a interferência dessas organizações em seus Estados-membros se dá tanto pelas “leis duras” (*hard-law*) como pelas “normas brandas” (*soft-law*).

Segundo o autor, as *hard-laws* são instrumentos jurídicos internacionais que impõem obrigações legais. Ao ratificarem os acordos internacionais, os países se comprometem a cumprir e a implementar ações no âmbito nacional, como as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil. Abbott (2000) afirma que as *hard-laws* contribuem para a

credibilidade dos acordos estabelecidos e para a redução dos custos nas transações do mercado, favorecendo dessa forma a cooperação internacional.

Note-se que a formalização do Trabalho Decente foi precedida pela Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho, em 1998, que reitera os seguintes princípios e direitos: i) o respeito à liberdade sindical e de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; ii) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; iii) a efetiva abolição do trabalho infantil e iv) a eliminação de todas as formas de discriminação no emprego ou ocupação.

A Declaração associa a esses quatro direitos e princípios oito convenções internacionais do trabalho, que passam a ser definidas também como fundamentais³⁸. Estabelece que todos os Estados Membros da OIT, pelo simples fato de sê-lo e de terem aderido à sua Constituição, são obrigados a respeitar esses direitos e princípios, havendo ou não ratificado as convenções a eles correspondentes.

Já Keohane e Nye (2001) afirmam que as *soft-laws* podem reduzir as incertezas e aumentar a credibilidade dos compromissos internacionais, além de causar menos restrição à soberania dos Estados por não terem um caráter de obrigatoriedade. Alves (2001) e Herz e Hoffmann (2004) citam como exemplo de *soft-law* as resoluções e recomendações propostas pelos organismos internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, que são incorporadas nas agendas e nas políticas públicas nacionais mesmo sem serem obrigatórias ou terem o caráter vinculante de outros instrumentos jurídicos internacionais.

As *soft-laws* são geralmente decorrentes de reuniões e conferências internacionais, onde os países aprovam documentos e declarações de compromisso que, embora não gerem obrigações legais, produzem recomendações, objetivos e metas a serem alcançadas pelos países, que se comprometem a atender objetivos específicos em prazos pré-determinados, estabelecendo voluntariamente condicionantes à sua soberania e autonomia na formulação e implementação de políticas públicas internas e externas (ALVES, 2001).

³⁸Fazem parte da Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho as seguintes convenções: Convenção sobre o trabalho forçado, 1930 (n° 29) e a Recomendação sobre a imposição indireta do trabalho, 1930 (n° 35); Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, 1948 (n° 87); Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (n° 98); Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (n° 100); Convenção sobre a abolição do trabalho forçado, 1957 (n° 105); Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (n° 100) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 1951 (n° 90); Convenção sobre discriminação (emprego e ocupação), 1958 (n° 111) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 1958 (n° 111); Convenção sobre a idade mínima, 1973 (n° 138) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 1973 (n° 146); Convenção sobre a proteção à maternidade, 2000 (n° 182) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 2000 (n° 191) (ABRAMO, 2010)

Sob essa perspectiva é que a Agenda de Trabalho Decente da OIT foi proposta, sem vincular mecanismos de adesão obrigatória, mas propositadamente convocando os países a assumir perante o cenário internacional o compromisso de implantar medidas que possibilitassem a viabilização do Trabalho Decente, colocando sobre os ombros de seus Estados-Membros a responsabilidade da promoção da justiça social por meio do trabalho.

Assim, quanto mais difundida no sistema internacional a expectativa de que a maioria dos atores vai incorporar as ideias e interesses propostas pelas *hard law* ou *soft law*, maior a probabilidade de que sejam respeitadas por um determinado agente. Da mesma forma, ao assumir publicamente o compromisso de respeitar ou implementar essas diretrizes em seus territórios, os Estados se submetem à pressão exercida pelos outros atores e, mesmo que não haja sanções ao não-cumprimento dessas recomendações, a imagem perante a opinião pública internacional que o Estado deseja manter é o que o obriga a cumprir os acordos assumidos.

Para uma melhor compreensão do processo que resultou na incorporação do conceito de trabalho decente no Brasil, é necessário recordar o contexto de criação da OIT, sua estrutura e o papel que desempenha na esfera de garantia de direitos humanos promovida pelas entidades de cooperação internacional capitaneadas pelo Sistema Nações Unidas.

Embora a ONU tenha sido criada após a Segunda Guerra Mundial em um esforço conjugado de evitar novos conflitos em nível global e promover a paz mundial, a criação da OIT precede em 26 anos essa iniciativa. Aprovado na Conferência de Paz de 1919, o Tratado de Versailles dispôs sobre a criação da OIT e enunciou os princípios gerais que viriam a formar a política da então “Sociedade das Nações no Campo do Trabalho”.

Segundo Sussekind (1998), o documento continha os elementos essenciais para uma tríplice justificativa de uma ação internacional sobre as questões de trabalho:

- Política – assegurar bases sólidas para a paz universal;
- Humanitária – existência de condições de trabalho que geram injustiça, miséria e privações;
- Econômica - ao utilizar o argumento da concorrência internacional como obstáculo para a melhoria das condições sociais em nível nacional.

Essas três premissas básicas estabeleciam que a paz universal e permanente só pode ser alcançada se houver justiça social; que é imprescindível a melhoria das condições de

trabalho de um grande contingente de pessoas, considerando que as privações e a injustiça podem por em perigo a paz e a harmonia universal; e que deve impedir-se que a falta de adoção de uma norma que vise melhorar as condições de trabalho de uma nação não seja impecilho para que as demais nações se esforcem para melhorar as condições de seus próprios trabalhadores (VON POTOBSKY, CRUZ, 1990).

Conforme relatado por Sussekind (1998), a OIT foi formada como uma associação de Estados-membros, embora não seja uma entidade supra-estatal, com uma estrutura tripartite representativa dos eixos que compõem o Trabalho, a saber - representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, que atuam em conjunto para alcançar certo consenso na elaboração de normas internacionais para a melhoria das condições de trabalho das populações.

Ao ser incorporada pelas Nações Unidas em 1945 a OIT, que antes fora parte da Sociedade das Nações, torna-se a única do Sistema com essa particularidade, que persiste até os dias de hoje. Sussekind (1998) declara que a OIT pouco a pouco conquistou sua autonomia e obteve o reconhecimento internacional de sua obra, tendo sido afirmada expressamente sua independência jurídico-institucional. Dessa forma, ela é uma pessoa de direito público internacional, de caráter permanente, formada por Estados-membros, que assumem de forma soberana a obrigação de acatar e observar as normas constitucionais da organização e das convenções que ratificam e que integra o Sistema das Nações Unidas como uma de suas agências especializadas (SUSSEKIND, 1998).

O autor afirma que o tripartismo adotado em sua fundação prevalece e constitui um dos pilares da entidade, sendo esta sua característica mais conhecida e o seu maior desafio na criação das 189 Convenções e 201 Recomendações nas mais diversas áreas do trabalho em seus 93 anos de existência.

Essa peculiaridade de participação da sociedade civil em seus foros decisivos, onde um lado representa os interesses dos trabalhadores e o outro representa os interesses das classes empresariais torna único o processo de correlação de forças para definição de agendas, normas, políticas ou quaisquer outras realizações que exijam um debate e consenso tripartite para que sejam efetivadas ou institucionalizadas.

Se no modelo clássico de sociedade civil esta, ao mesmo tempo em que impulsiona o Estado e apresenta as demandas da sociedade, também vigia suas ações, elabora críticas e apresenta soluções para os problemas, no âmbito do trabalho essa dinâmica se dá de forma mais complexa e diferenciada.

Na esfera de atuação da OIT, seja em nível de decisão executiva, seja em nível local, os três pilares do mundo do trabalho integram e representam os antagonismos da relação capital e trabalho, onde o poder econômico do setor empregador está sempre em embate à força do trabalho, que tradicionalmente requer melhores condições de vida e emprego, em detrimento do discurso das empresas que visam a melhoria da produtividade e o progresso econômico. O triângulo, fechado por agentes governamentais que tem o papel de mediador nos processos, coloca em evidência o papel da OIT como ente normatizador das relações de trabalho. Naturalmente que esses papéis não são estanques e embora cada parte tenha perfeitamente em mente qual deve ser a sua colaboração, não necessariamente é isso que ocorre, cabendo a OIT muitas vezes a responsabilidade de atuar como organismo apartidário no sentido de promover o consenso e apresentar diretrizes técnicas que possam dirimir dúvidas, apaziguar os ânimos e auxiliar na busca do consenso.

5.2.1. As Normas Internacionais do Trabalho

Segundo Sussekind (1998), o mandato da OIT é internalizado pelos Estados-membros por meio da adoção de normas internacionais do trabalho, instrumentos jurídicos elaborados pelos representantes de governos, trabalhadores e empregadores que fazem parte do corpo dirigente da Organização, cujo objetivo é definir os princípios e direitos mínimos nas relações de trabalho. Podem ser **convenções**, tratados internacionais juridicamente vinculantes e passíveis de serem ratificados pelos países, como podem ser **recomendações**, que servem como princípios regentes, de caráter não vinculante. Em geral, uma convenção enuncia os princípios fundamentais que devem ser aplicados pelos Estados que a ratificaram³⁹, enquanto que a recomendação correspondente completa a convenção, propondo princípios mais definidos sobre como a convenção poderia ser aplicada. Podem, ainda, existir **recomendações autônomas**, não vinculadas a nenhuma convenção, e que não são ratificadas pelos países. (OIT, 2005).

Essas normas são elaboradas e adotadas no âmbito da Conferência Internacional do Trabalho⁴⁰, evento anual que congrega os Estados-membros na sede da OIT em Genebra,

³⁹ O Brasil ratificou grande parte das Convenções da OIT. A informação completa está disponível em http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B68E913995EB0/Quadro_OIT_ratificadas_Brasil_junho_2009.pdf

⁴⁰ A OIT realiza anualmente (todo mês de junho) a Conferência Internacional do Trabalho, CIT, que funciona como uma Assembléia Geral. Cada um de seus 185 Estados-Membros tem direito de enviar quatro delegados à Conferência, acompanhados por conselheiros técnicos: dois representantes do governo, um dos

para discutir os temas relevantes do período em relação ao mundo laboral, em pauta previamente acordada de forma tripartite e aprovada pelo Conselho de Administração.

Uma vez adotadas, os Estados-membros devem submeter as normas ao seus respectivos parlamentos visando sua ratificação, havendo o prazo de um ano após a ratificação para que a norma entre em vigor no país. Os países que ratificam as normas se comprometem a aplicá-la por meio de mudanças na legislação e a comunicar regularmente os resultados de sua aplicação (SUSSEKIND, 1998).

Existem, ainda, mecanismos de queixa que podem ser utilizados contra um Estado que não respeite as disposições contidas em uma convenção que porventura tenha sido ratificada por ele. Nesse caso, o Estado é arguido e deve apresentar justificativas para os procedimentos reclamados. (OIT, 2005)

O processo de elaboração de normas internacionais do trabalho é um processo complexo, que se desenvolve a partir das preocupações da comunidade internacional relativas a determinado tema, no qual intervêm representantes dos governos, dos trabalhadores e dos empregadores de todo o mundo. É, também, uma arena onde se pode claramente identificar as ideias, interesses e valores que permeiam essas discussões, assim como os fatores que fazem com que um determinado tema entre, ou não, na pauta da Organização.

Ainda que seja no âmbito da Conferência Internacional do Trabalho⁴¹ que essas interrelações se dão, as discussões e as coalizões ocorrem muito antes e em outras esferas, exemplificando o que Herz e Hoffmann (2004) expuseram sobre as influências mútuas e recíprocas que os organismos internacionais e os atores nacionais têm para a definição dos temas das agendas tanto dessas organizações, como dos próprios governos.

Como os países possuem níveis de desenvolvimento econômico, social, cultural e sistemas jurídicos diferenciados, a inserção de um tema na agenda demanda esforço político e tempo, além da capacidade de articulação dos atores que se movimentam em prol

trabalhadores e um dos empregadores, todos com direito a voto independente. É no âmbito da CIT que se originam as convenções, recomendações e resoluções que tratam das relações do trabalho (SUSSEKIND, 1998).

⁴¹ As Conferências Internacionais do Trabalho que ocorrem anualmente na sede da Organização Internacional do Trabalho, com a presença de todos os Estados-membros, representados em caráter tripartite, com a atribuição de discutir as normas a serem aprovadas e adotadas pelos países, além de outros assuntos decididos por seu Conselho de Administração são o exemplo clássico da arena de negociação para a formulação de políticas preconizada por Kingdon (1995), onde os participantes visíveis e os ocultos se interrelacionam para disputar ideias, interesses e valores que serão traduzidos em um objetivo comum. A depender do contexto, as decisões vão pender mais para um lado que para outro, adiando muitas vezes por tempo indeterminado o consenso sobre determinados temas.

desse objetivo. Naturalmente, sendo um processo bilateral, os países que propõem as discussões também possuem essa demanda interna, o que dá dinamicidade ao processo e alavanca os decursos dos mecanismos disponíveis.

A elaboração de normas não é o fim do ciclo e sim o início de outro processo, em geral longo e difícil, no qual os atores envolvidos tem que dedicar todo o seu conhecimento e poder político para que a mudança pretendida ocorra em âmbito local.

A promoção do conceito de Trabalho Decente não seguiu um caminho diferente. Desde o início da década de 1990 havia um debate internacional sobre a globalização dos mercados, a reestruturação produtiva e a introdução de reformas em diversas áreas, como nas legislações trabalhistas e nos sistemas de negociação coletiva, e como esses fatores impactavam de forma profunda no trabalho. Seja pelo efeito das reformas, como consequência das variações do ciclo econômico ou em razão do maior grau de concorrência com itens produzidos no exterior, o fato é que houve mudanças significativas no ritmo de criação de postos de trabalho, nas taxas de participação, nas características dos indivíduos empregados, nas instituições relevantes e em diversos outros aspectos. (CEPAL/PNUD/OIT, 2008a).

Esse discurso que vinha das discussões internacionais sobre a crise que assolava os países e afetava os empregos cabia perfeitamente no discurso nacional, em um país que vinha de um histórico de recessão, altos níveis de inflação e taxas de desemprego consideráveis.

Em um momento em que se discutia a consolidação do processo de redemocratização do Brasil, as reformas do Estado, o fomento ao desenvolvimento que deveria aliar a criação de empregos o desenvolvimento da indústria nacional em um mercado competitivo e aberto, a entrada na pauta do tema do Trabalho Decente demonstrou o reconhecimento do país como ator relevante no cenário internacional que se apresentava, ao mesmo tempo em que as forças políticas nacionais se esforçavam para garantir que o país se tornasse modelo para outros países da região.

Também se deve ressaltar que a entrada no governo em 2002 do Partido dos Trabalhadores, que em essência tem por prioridade a redução das desigualdades e a melhoria das condições de trabalho, facilitou a conciliação dessas duas vertentes e propiciou a oportunidade para que os temas relacionados ao trabalho fossem incorporados na agenda pública.

Apesar disso, os passos foram lentos e foram necessários quase dez anos para que a primeira grande discussão para a formulação de uma política de trabalho e emprego pudesse ocorrer. Não obstante o incentivo político dado pela OIT em nível local e a visibilidade que a participação do Brasil nos foruns internacionais ocasionava, não foi possível avançar de maneira consistente nas discussões em um período mais curto.

Por outro lado, ao assinar um Memorando de Entendimento com a OIT assumindo um compromisso perante a comunidade internacional de aplicar no Brasil as medidas necessárias para a implantação do Trabalho Decente, o país se coloca em uma condição onde fica passível de cobranças no cenário internacional, intensificando a pressão, já exercida pelos agentes internos interessados, de materializar a resposta a uma demanda já antiga de elaboração de uma política pública sobre trabalho e emprego.

Ainda que isso seja assunto interno do país, evidenciam-se pelos olhos da Organização, as fragilidades do processo, muito embora também seja visível a vontade política em realizá-lo. Esse tipo de acontecimento é utilizado para auxiliar outros países que estejam na mesma situação, caracterizando a assistência técnica que se espera desse tipo de organismo.

Mesmo estando em momentos políticos diferentes, os Estados-membros podem se beneficiar mutuamente, ampliando cada vez mais a agenda da organização internacional e, ao mesmo tempo, amparando-se para consolidar processos internos decorrentes da formulação de suas próprias agendas referentes ao tema.

5.3. Desafios para o diálogo social - a complexidade do tripartismo

No sentido amplo, o diálogo social pode ser considerado como um processo de negociação horizontal, bilateral, trilateral ou multilateral, incluindo o Estado, que exige uma interação continuada entre atores que buscam, em espaços comuns, o entendimento e o consenso, visando estabelecer instâncias de relacionamento e de entendimento dos agentes sociais participantes.

Segundo Guimarães (2012), o diálogo social visa fortalecer os valores democráticos nos processos de construção de políticas que afetam a sociedade como um todo ou atores sociais específicos. Nesses termos, ambientes de interlocução entre os atores interessados e muitas vezes detentores de visões de mundo distintas são institucionalizados com o intuito de dirimir e disciplinar os conflitos, potencializar a cooperação e produzir políticas

convergentes com os interesses das partes envolvidas. Com isso, contribui-se para a ampliação da legitimidade social de políticas públicas e de gestão das empresas e, portanto, para o fortalecimento de uma cultura democrática no país.

Habermas (1989), em sua teoria do agir comunicativo, estabelece que o consenso exige a construção de um espaço simbólico intercultural onde a perspectiva dos diferentes agentes de fala esteja presente. Ou seja, os atores sociais devem ser igualmente consultados para que suas demandas, sugestões e críticas sejam igualmente consideradas no processo de discussão.

Assim, o diálogo social ocorre quando diferentes atores sociais, econômicos, políticos, ou grupos sociais, legitimamente reconhecidos, se reúnem institucionalmente para compartilhar ideias, estabelecer processos cooperativos, buscar convergência de objetivos ou negociar assuntos de interesse comum. Apesar das tensões e dos diversos conflitos que, em geral, permeiam o processo, este pode resultar no alinhamento de propósitos, em troca de informações, em novas agendas de possibilidades não planejadas ou pode ter como consequência acordos ou projetos comuns em responsabilidades compartilhadas, fortalecendo a governança democrática e a sustentabilidade das instituições envolvidas. (DIEESE, 2009).

Quando isso ocorre, o resultado da ação desses atores não representa uma conquista particular, mas sim um avanço e uma contribuição ao bem maior da sociedade, intangível na maior parte das vezes, pois pode provocar uma demanda de revisão de certos conceitos e práticas que orientam a gestão e o enfrentamento de problemas na esfera pública, contribuindo para o progresso social e democrático de uma sociedade.

Guimarães (2012) prossegue afirmando que no mundo do trabalho, em particular, o diálogo social requer necessariamente uma efetiva liberdade de organização e associação sindical de trabalhadores e empregadores, assim como a garantia de negociações coletivas periódicas.

O diálogo social supõe a liberdade de organização e associação e o fortalecimento das organizações de empregadores e trabalhadores, assim como de outras organizações da sociedade civil comprometidas com os temas do mundo do trabalho. Através de consultas tripartites regulares, os governos podem garantir, entre outros aspectos, que a legislação seja aplicada e monitorada com a participação de empregadores e trabalhadores. As consultas garantem uma maior cooperação entre os interlocutores sociais, uma maior conscientização sobre as questões relacionadas com as normas internacionais do trabalho,

fortalecendo a governabilidade e a cultura de diálogo sobre assuntos sociais e econômicos. (CNETD, 2011).

Para a OIT (2005), em sentido estrito, o diálogo social representa as relações de negociação e consulta entre trabalhadores, empregadores e governos sobre questões de interesse comum no âmbito das relações de trabalho e pressupõe condições de concertação social para seu estabelecimento. Já a negociação coletiva é o diálogo bipartite realizado entre representantes de trabalhadores e de empregadores visando equacionar questões pertinentes às relações de trabalho.

A consolidação do diálogo social é considerada uma premissa básica para o estabelecimento da democracia participativa, concebida como um mecanismo de participação direta da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, seja por meio da organização de conselhos, seja por meio da criação de órgãos de natureza tripartite nas esferas governamentais (OIT, 2005).

Sussekind (1998) coloca que a concepção do tripartismo foi estabelecida quando da fundação da OIT como forma de garantir a grupos desfavorecidos reforço de sua capacidade para promover seus interesses e controlar seus meios de vida. O tripartismo preconiza que representantes de diversos segmentos colaborem em pé de igualdade em discussões livres e decisões de caráter democrático, a fim de promoverem o bem-estar comum.

Em se tratando de relações laborais, o tripartismo é a personificação da tentativa de estabelecer o diálogo em uma área tão sensível quanto complexa, onde os interesses são historicamente antagônicos e a correlação de forças se dá de forma desigual em busca de soluções para problemas que, na maior parte das vezes, atingem com maior intensidade apenas uma das partes envolvidas.

Ainda de acordo com Sussekind (1998), o tripartismo é o pilar central tanto da Organização Internacional do Trabalho como das normas internacionais do trabalho e, nesse sentido, significa a tentativa de soluções pacíficas para o conflito social que se estabelece a partir da estruturação da atividade econômica em todas as suas versões. O tripartismo da OIT parte do pressuposto de que as decisões relacionadas com as políticas econômicas e sociais devem procurar atender aos interesses de seus principais atores: o Estado, o Capital e o Trabalho.

Essa prática pressupõe a realização de consultas prévias e troca de informação antes das tomadas de decisão unilaterais, objetivando minimizar seus efeitos como

potencializadores de conflitos pré-existentes ou instalação de novos embates que obstaculizem o diálogo social.

Conforme demonstrado por Guimarães (2012), no Brasil, a instalação do diálogo social é uma prática que começa a se estabelecer no início dos anos 1990, no rastro das modificações advindas do novo momento político e social do país e da aprovação da nova Constituição.

Da mesma forma que a trajetória do movimento sindical no país, a prática do diálogo social, em especial nas relações de trabalho, sempre esteve vinculada à regulação do Estado, responsável por estruturar e desenvolver um sistema com uma visão própria de desenvolvimento, onde até bem pouco tempo havia a restrição ao direito de greve, o impedimento à organização de trabalhadores no local de trabalho, o controle sindical pelo Estado e também o estabelecimento do papel normativo da Justiça do Trabalho (SANTOS, 2006).

Ou seja, não se observa uma tradição de um modelo institucional que favoreça as relações entre o capital e o trabalho, muito menos a possibilidade de intervenção em políticas públicas a partir desse local. Apesar disso, o estabelecimento do diálogo social conta com um marco institucional robusto, apoiado em compromissos assumidos pelo Brasil no sentido de promover instâncias de negociação a partir da relação capital-trabalho. Dentre esses, destacam-se os seguintes, conforme Guimarães (2012):

- A Constituição de 1988, que no parágrafo único do Artigo 1º estabelece a noção de soberania popular: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição* (Art. 1º, parágrafo único);
- Convenção da OIT sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, 1949 (nº 98), ratificada em 18 de novembro de 1952;
- Convenção da OIT sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971 (nº 135), ratificada em 18 de maio de 1990;
- Convenção da OIT sobre o Fomento à Negociação Coletiva, 1981 (nº 154), ratificada em 10 de julho de 1992;
- Convenção da OIT sobre Consultas Tripartites para a Promoção das Normas Internacionais do Trabalho, 1976 (nº 144) ratificada em 27 de setembro de 1994;

- Portaria nº 186, de 14 de março de 2008, do MTE, que trata dos procedimentos de registro sindical e que abre a possibilidade das entidades que se encontrem em conflito no que se refere à representação sindical, discutirem esse conflito em uma mesa de negociação e chegar a um acordo, com a participação de um facilitador do MTE;
- Convenção da OIT sobre o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978 (nº 151) ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2010. Com a finalidade de regulamentar a referida Convenção, foi criado, no âmbito do MTE um Grupo de Trabalho com vistas à construção dialogada de um projeto de regulamentação que permitirá aos servidores públicos a possibilidade de participarem de negociação coletiva.

A partir de 1994, quando houve a ratificação pelo Brasil da Convenção nº 144 da OIT, sobre Consulta Tripartite, foram criadas várias instâncias tripartites ou multipartites, sempre por iniciativa do governo em suas diversas esferas, para discutir as políticas sociais. É dessa forma que se amplia a participação dos trabalhadores nos vários foruns do país e se inicia uma nova perspectiva de participação social a partir dos movimentos de trabalhadores para incorporar as demandas já conhecidas do mundo do trabalho na implementação das políticas públicas.

Entre as principais instâncias tripartites, destacam-se as que são atualmente coordenadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, conforme demonstrado em CNETD (2011):

- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), instituído como órgão gestor do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, empregadores e governo. Dentre as funções mais importantes do órgão, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas voltadas para trabalho, emprego e renda.

Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas – no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios

dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT.

- Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI): instituída em 2004, com a função de auxiliar ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego para a tomada de decisões sobre assuntos de política internacional. A Comissão analisa as agendas de trabalho propostas por diversos fóruns internacionais, tais como a OIT, Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (CIMT/OEA) e o MERCOSUL, entre outros.
- Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho (CTIO) instituída em agosto de 2004, com a função de promover políticas públicas de igualdade de oportunidades e de tratamento e de combate a todas as formas de discriminação de gênero e raça no emprego e na ocupação.
- Comissão Quadripartite de Fortalecimento do Salário Mínimo instituída em 2005, de caráter consultivo, com o objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar os seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social no âmbito do Governo Federal e dos demais entes federativos.
- Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP): a CTPP, criada em 1996, é responsável pela elaboração, revisão e atualização das Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho (NRs). A Comissão também pode propor e manter estudos ou pesquisas sobre prevenção de acidentes.
- Conselho Nacional de Imigração (CNIg): instituído em 1980 tem por finalidade: formular objetivos para a elaboração da política de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração; promover estudos de problemas relativos à imigração; levantar periodicamente as necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada; estabelecer normas de seleção de imigrantes; definir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes; e opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração.
- Comissão Nacional Portuária (CNP): a antiga Comissão Nacional Permanente Portuária (CNPP), instituída em 2003, dá continuidade aos trabalhos em 2011 sob nova regulamentação. A Portaria nº 819/2011 cria a nova Comissão Nacional Portuária (CNP) e modifica também as diretrizes da instituição. A CNPP foi originalmente criada com o objetivo de fiscalizar práticas ilegais na contratação de mão de obra e

coibir irregularidades no setor. A CNP por outro lado, direciona as discussões da instituição para sugestão de novas propostas que melhorem o funcionamento do setor, em especial para assuntos relativos às relações de trabalho. Sua finalidade é promover o diálogo e a negociação entre os representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas a construir consensos sobre os temas relativos ao sistema portuário brasileiro.

- Comissão Nacional de Erradicação ao Trabalho Infantil (CONAETI): instituída em 2002, coordenada pelo MTE, e com participação quadripartite, a CONAETI visa implementar a aplicação das disposições das Convenções nº 138 e 182 da OIT. Uma de suas principais atribuições é o acompanhamento da execução do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, por ela elaborado em 2003.
- Comissão Tripartite de Segurança e Saúde no Trabalho (CTSST): instituída em 2008, com o objetivo de rever e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST). Além disso, a Comissão tem como objetivo propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes e elaborar um Programa Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências dos ministérios do Trabalho e Emprego, Saúde e Previdência Social.
- Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES): instituído em 2003, o CNES é um órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Tem por atribuições principais a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito de uma política nacional de economia solidária.

Além dessas, outras instâncias tem tido papel relevante no sentido de estimular o diálogo social em torno de temas relacionados ao trabalho, entre as quais se destacam (CNETD, 2011):

- Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE): instituída em agosto de 2003, coordenada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da

República, com a função principal de acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo;

- Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS): instituído em 1991, com composição quadripartite: representantes do Governo, empregadores, trabalhadores em atividade e aposentados. O CNPS é um órgão superior de deliberação colegiada, que tem como principal objetivo acompanhar e avaliar os planos e programas que são realizados pela administração na busca de melhor desempenho dos serviços prestados à clientela previdenciária.
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): instituído em 2003, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, reformas estruturais e desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade.

O diálogo social possibilita a convergência de objetivos, inclusive entre atores antagônicos, pode contribuir para maior legitimidade e qualidade das políticas públicas, fortalecer a participação da sociedade civil nas decisões governamentais e, em última instância, fortalecer a democracia.

A promoção do diálogo social visa construir espaços de consenso. Apesar das tensões e dos conflitos que permeiam o processo, pode propiciar soluções não planejadas e alinhamento de propósitos, consolidando a governabilidade democrática e a sustentabilidade do próprio diálogo.

No próximo capítulo será demonstrado o caminho percorrido pelos formadores de agenda e formuladores de políticas públicas no estabelecimento de um cenário favorável à adoção do Trabalho Decente como pilar das políticas de emprego.

Capítulo 6. ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDA

As informações obtidas a partir dos documentos analisados e por parte dos atores-chave entrevistados indicam que uma série de fatores abriu uma janela de oportunidades que fez com que o tema do Trabalho Decente fosse incluído na pauta governamental.

Após ser apresentada a conjuntura econômica e política que culminou com a formação da agenda, este capítulo tem por objetivo apresentar as conjunturas que propiciaram a abertura da janela de oportunidades e os fatores que demarcaram as interrelações ocorridas para a formação da agenda segundo a ótica de Kingdon (1995) e Hall (2002).

6.1. O surgimento da janela de oportunidades de Kingdon

No modelo de correntes múltiplas de Kingdon (1995), três fatores - problemas, soluções e políticas – tem dinâmicas próprias e ocorrem de modo independente e, embora apresentem relativa autonomia, em determinado momento há um entrelace e convergência entre elas que faz com que o tema entre para a agenda governamental. O pressuposto de Kingdon é que essa circunstância se dá quando um problema urgente surge ou se destaca em determinado momento, fazendo com que uma proposta de política seja a ele associada como possível solução. Outra razão para essa convergência ocorre quando há uma mudança no cenário político, como uma troca de governo ou de regime político, fazendo com que se alterem as prioridades nas políticas públicas.

Kingdon (1995) afirma que quando há o predomínio de circunstâncias favoráveis, as propostas que podem ser relacionadas com esse evento político e que estejam alinhadas com a filosofia dominante são destacadas no novo contexto, aproveitando a ótica onde alguns problemas são priorizados e outros são menosprezados.

Conforme já mencionado anteriormente, as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelas alterações decorrentes do ajuste estrutural do país imposto pelas agências internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Junto com o discurso da estabilidade econômica, modernização do Estado e da economia, houve redução dos investimentos em programas sociais, e privatização de empresas públicas. Essas mudanças, em conjunto com as ocorridas no mundo do trabalho, afetaram a oferta de emprego no país e a geração de novos postos de trabalho. Segundo Antunes (2000), é nessa época que se

verifica a mudança nas relações de trabalho e de produção do capital, propiciando a emergência de novos processos de trabalho, como a flexibilização da produção e das relações de trabalho, visando atender uma nova lógica de mercado.

Em consequência, aumenta a desregulamentação do mercado de trabalho, a precarização dos postos de trabalho, a redução do número de empregos, que atinge primeiramente alguns setores estratégicos do país, como os metalúrgicos e o de autopeças, e mais tarde outras áreas, como a têxtil e a de bancos e instituições financeiras.

Embora o auge da crise do emprego tenha sido a década de 1980, dando à questão do desemprego uma grande visibilidade social, seus efeitos continuavam a serem sentidos em toda a década de 1990, apesar dos mecanismos do setor público já estarem mais desenvolvidos e atuantes e a conjuntura econômica do país ter apresentado uma melhora sensível a partir da implementação do Plano Real (POCHMANN, 2010).

Nesse contexto deve-se ressaltar o papel exercido pelos sindicatos, demonstrando, no campo político, a legitimidade social necessária para visibilizar as demandas dos trabalhadores por melhorias nas políticas de geração de emprego. Apesar de na década de 1990 ter proliferado a economia informal decorrente da crise do emprego dos anos 1980, os trabalhadores desempregados continuavam a demonstrar a identidade de seus empregos anteriores, contribuindo para que a ação dos sindicatos não fosse arrefecida pela diminuição da arrecadação proveniente da massa trabalhadora (ANTUNES, 2006).

A pressão exercida pelos sindicatos ancorava-se, por um lado, pelas tentativas de proteger os trabalhadores do desemprego e, por outro, pela demanda por políticas que fizessem frente aos problemas enfrentados pela classe trabalhadora. Além disso, havia também uma movimentação política no sentido de preencher cargos públicos ofertados nos processos eleitorais por representantes dos trabalhadores ou candidatos por eles apoiados, com o objetivo de implementar políticas socialmente mais justas.

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao escalão mais alto do governo, abriu-se uma frente de oportunidades, ensejando maior participação popular e criando mais canais de diálogo em várias áreas.

Os depoimentos mostram que o contexto que permitiu a emergência do Trabalho Decente como oportunidade de política estava ancorado em problemas de ampla magnitude decorrentes da crise econômica mundial na época, suscitando discussões em nível local e internacional sobre os reflexos da crise sobre a realidade brasileira.

À luz dos documentos e dos depoimentos dos informantes, nota-se que a janela de oportunidades para a inclusão do Trabalho Decente como pauta governamental ocorre quando o novo governo assume em 2003, época em que as discussões sobre o tema no cenário internacional incidem sobre a crise mundial de emprego e o arrefecimento do crescimento econômico, havendo a convergência entre o problema, as soluções e as propostas de políticas, acionando o fluxo das alternativas de soluções.

No caso da ANTD, o que se verifica tanto nos documentos como nos depoimentos dos informantes é que o período de estabilidade econômica que o Brasil vinha atravessando desde o final da década de 1990, aliado ao crescimento de seu papel político no plano internacional fez com que houvesse a incorporação, pelos atores governamentais, da proposta de promoção do Trabalho Decente promovida pela OIT, visibilizada tanto em suas instâncias internas, como a Conferência Internacional do Trabalho, como também por sua inclusão nas metas de redução da pobreza mundial preconizadas pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio, lançadas no ano 2000 pela ONU.

As prioridades do governo Lula, focadas na redução da pobreza e combate à fome, por meio da inclusão produtiva e da expansão e fortalecimento do emprego também foram fatores que contribuíram para que o tema fosse devidamente assumido pelas instâncias tripartites que promovem a discussão e a formulação de políticas de trabalho e emprego.

Essa adoção, pelos atores envolvidos, das diretrizes do Trabalho Decente significou uma oportunidade de sistematizar e fomentar as diversas iniciativas que vinham sendo promovidas, além de congregar as prioridades estabelecidas por várias áreas de governo para o estímulo ao desenvolvimento pela via do trabalho.

A janela de oportunidades prevista por Kingdon ocorre no momento em que prevalecem no governo autoridades provenientes de instituições representantes da classe trabalhadora, cujas idéias e prioridades propostas estão ancoradas na inclusão produtiva, na redução das desigualdades e na promoção do emprego. Além disso, o fato de, nessa época, a autoridade máxima do país ser um Presidente oriundo das classes trabalhadoras, traz consigo certo simbolismo que facilitou a emergência de temas relacionados ao trabalho nas discussões.

Conforme ressaltado por um informante-chave, o país vivia um cenário de expectativas em torno do governo em prol da classe trabalhadora, que ansiava por deflagrar políticas para a melhoria das condições de trabalho.

No modelo de correntes múltiplas de Kingdon, ele estabelece que o esforço dos atores participantes do jogo político está centrado em convencer os outros atores sobre a gravidade de determinados problemas em detrimento de outros. Os mecanismos utilizados, além dos indicadores que retratam o problema, podem incluir também eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção da sociedade sobre determinado tema.

Kingdon reforça que é importante compreender que os problemas são construídos socialmente. Nesse sentido, os dados da pesquisa mostram que um fator relevante que contribuiu para que o tema do Trabalho Decente fosse incluído na pauta pública foi a participação do Presidente Lula na CIT⁴², aproveitando o momento político de grande visibilidade que vinha ocorrendo desde sua posse em 2002. Além da expectativa internacional sobre os rumos que o país iria adotar dessa época em diante, a tradicional atuação do Brasil nesse fórum, marcadamente proativa, alavancou o tema, cooptando a articulação já existente para as discussões sobre emprego para uma nova possibilidade, a de promover o Trabalho Decente no Brasil.

Conforme informado por outro informante-chave, no plano político, também influíram o ineditismo de um trabalhador chegar ao posto de Presidente da República e a estabilidade política do novo governo, fortalecendo o diálogo social por meio das instâncias tripartites nacionais e internacionais, o que forneceu as bases para a discussão de políticas que priorizassem a geração de empregos e a redução da pobreza e da desigualdade social.

Deve-se ressaltar o papel exercido pelos grupos de interesse, a articulação das ideias e das instituições que participaram do movimento e que foram responsáveis pela formação dessa agenda e pela formação da agenda do Trabalho Decente a partir de 2003, percorridos a seguir.

6.2. Ideias, Interesses e Instituições na arena de negociações

Após a reflexão sobre a janela de oportunidades que proporcionou a entrada do tema do Trabalho Decente na agenda pública, torna-se necessário identificar quais ideias, interesses e instituições motivaram as discussões e como foram solucionados os conflitos decorrentes dos interesses antagônicos que permeiam esse tipo de debate.

⁴² Para detalhes sobre a CIT, ver notas de rodapé nº 40 e 41.

Voltando aos conceitos de Hall (2002), as ideias representam os valores intrínsecos a cada um dos atores participantes, inclusive valores relacionados às culturas institucionais de entes públicos e privados envolvidos no processo. As ideias podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, ou mesmo símbolos e imagens que identificam entes públicos ou privados, assim como concepções de mundo e ideologias.

Os interesses são os fatores que geram consensos ou conflitos, movimentando os grupos de pressão e as redes de interação, de acordo com as prioridades demonstradas pelos atores. Os interesses tem relação com as prioridades eleitas pelos atores, gerando conflitos ou eventuais negociações que podem culminar na apresentação de alternativas de soluções para determinado problema, a partir dos processos de formação de consenso.

As instituições são definidas por Hall (2002) como as instâncias compostas por regras, valores, práticas e relações estabelecidas, formal ou informalmente, que influenciam o comportamento dos atores durante os processos de negociações e movem as dinâmicas que definem os consensos e os não-consensos.

Segundo Palier & Surel (2005), os atores e os interesses não podem ser compreendidos fora de seu contexto institucional, já que é nesse espaço que eles se formam e interagem. É partir do espaço institucional que é possível compreender as estruturas, as articulações individuais e coletivas, a sequência dos acontecimentos e as estratégias utilizadas pelos atores para minimizar os custos sociais e políticos e auferir benefícios dos conflitos ou das operações que se sucedem durante o processo.

Conforme o fluxo de problemas estabelecido por Kingdon (1995) uma das formas de transformar uma situação em problema é compará-la com outros países ou outras situações, sendo a experiência pessoal dos atores envolvidos nas articulações um elemento fundamental para a consolidação da percepção da situação como problema.

Os atores que participam das Conferências Internacionais do Trabalho, além dos representantes dos governos dos Estados-membros, são representantes do movimento sindical e do patronato, estando estas últimas partes engajadas em discussão para defesa de seus direitos e interesses, e os governos, na maioria das vezes, atuando como mediador dos debates e estimulando a busca do consenso. Na arena da CIT, trabalhadores e empregadores, governos e observadores de todo mundo têm a oportunidade de socializar suas próprias experiências, assim como absorvem uma gama de informações oriundas das experiências e iniciativas de outros países.

Dessa forma, relações de trabalho, aplicação de normas internacionais, proteção do emprego e flexibilização da legislação trabalhista, entre outros, fazem parte de discussões corriqueiras de ambas as bancadas anualmente, nas três semanas em que ocorrem a CIT. Do mesmo modo, valores comuns, como a busca por maior justiça social, cooperação, sustentabilidade das empresas e dos empregos, expectativas de mudanças em nível local, e direitos de forma geral auxiliam a estruturar prioridades nacionais a partir de outras vivências, formando blocos de demandas a partir dos problemas identificados.

O contexto institucional de origem de cada um dos atores, aliado ao contexto internacional onde se dá as grandes discussões sobre a problemática do trabalho estruturam o campo do debate, fornecem as informações técnicas necessárias e propiciam o apoio de que cada uma das partes necessita para a interlocução.

Sobre a nacionalização do Trabalho Decente, o relato de um dos informante-chave sintetiza opiniões semelhantes auferidas durante a pesquisa, reiterando que a participação de trabalhadores e empregadores nesse processo foi muito importante para dar-lhe legitimidade, consolidando um compromisso político mais amplo de políticas de redistribuição de renda, de proteção social e erradicação da pobreza que foram lançadas pelo Brasil à época.

Segundo Kingdon (1995) a retroalimentação proveniente de programas já existentes é um fator importante para a transformação da questão em problema, uma vez que as experiências passadas servem de base para as críticas ou para a inserção de iniciativas exitosas nas propostas de alternativas.

Os informantes-chave confirmam essa premissa de Kingdon (1995), ao afirmar que alguns programas, projetos ou ações vinham logrando resultados satisfatórios, enquanto outros nem tanto. Valendo-se da ascensão do PT à Presidência da República, o governo federal decidiu imprimir uma espécie de “nova marca” lastreada no ideário do Trabalho Decente, dando impulso inovador nas políticas de emprego.

As informações da pesquisa mostram que o contexto político e econômico da década de 1990 e início dos anos 2000, os dados revelados pelos indicadores de desemprego, a origem e a experiência pessoal dos atores participantes das CITs, incluída a própria experiência do Presidente da República foram fatores relevantes para o fluxo de problemas descrito por Kingdon (1995).

Os interesses foram representados, ainda que às vezes de forma antagônica, por entidades representativas de empregadores, como CNI, CNC e CNT e por representantes

das Centrais Sindicais, como CUT, CGT e Força Sindical, academia e outros atores da sociedade civil vinculadas às áreas do trabalho, além de várias esferas de governo.

Foram citados pelos informantes-chave a relevante participação do Grupo de Alto Nível de Emprego (GANE), com a proposta de uma política de emprego, da Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Trabalhistas (CEATAL) e do Conselho Sindical de Assessoramento Técnico (COSATE), da UNICAMP por intermédio do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), além de entidades não governamentais representativas da juventude, pessoas com deficiência e outras.

Pelos depoimentos nota-se que as entidades representativas dos trabalhadores e outras a eles vinculadas, direta ou indiretamente, tinham por pauta a geração e a melhoria da qualidade do emprego, além da inserção produtiva de parcelas da sociedade não incluídas nas políticas existentes, ou inseridas de forma pouco consistente.

Já as entidades que representavam a classe patronal, segundo um informante-chave causavam a percepção nos outros atores de que a classe empregadora participava “porque não tinha saída, mas não seria, e não é, um tema que agrada ao setor”.

Outro depoente considera que a participação dos empregadores ocorreu porque eles queriam defender seus próprios interesses, e se ficassem fora das discussões poderiam ver aprovadas medidas que iriam desagradar a uma boa parte das empresas. Segundo ressaltado por vários informantes, o que os empregadores entendem por Trabalho Decente não é o que a OIT apregoa, mas tem a ver com a redução dos impostos e o afrouxamento dos vínculos de trabalho.

A interação entre ideias e interesses, segundo Kingdon (1995) direciona para o fluxo de soluções que será apresentado para determinado problema. Hall (2002) concorda com as afirmativas de Kingdon de que o conjunto das ideias, alternativas, propostas e soluções formam, pelas comunidades de especialistas, o que Kingdon chama de “caldo primitivo de políticas”. Segundo Kingdon (1995), são as ideias que surgem desordenadamente, contrárias umas às outras, gerando novas ideias, formando combinações e recombinações que fazem com que alternativas de propostas surjam nas negociações, e critérios prévios estabelecidos pelos atores fazem com que umas alternativas sejam consideradas e outras não.

Esses critérios, segundo Hall (2002) podem incluir a coerência com os valores da comunidade em questão, a viabilidade técnica, as restrições de ordem política e orçamentária, além da própria aceitação do público e da receptividade da classe política.

Em seu modelo, Kingdon (1995) afirma que as comunidades de especialistas são formadas pelo conjunto de peritos governamentais e não-governamentais em determinada área que partilham de convicções semelhantes no que se refere aonexo causal entre origem do problema e solução para este.

Pelos documentos e pelos relatos dos informantes-chave, nota-se que a comunidade de especialistas que compunham as discussões sobre a Agenda Nacional de Trabalho Decente e o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente era constituída por especialistas com interesses distintos, como sindicalistas e empresários, e que muitas vezes a concepção de cada parte sobre o que representa o Trabalho Decente nem sempre era compatível com o conceito formulado pela OIT.

Conforme demonstra um informante “... por exemplo, a OIT diz que Trabalho Decente pressupõe um trabalho adequadamente remunerado. Mas o que é remuneração adequada? É o piso da classe, é um salário de milhões, é o salário mais benefício, é ter plano de saúde? Trabalho Decente pode ser muitas coisas, as partes tinham que chegar num acordo primeiro sobre o conceito para depois poder discutir coisas mais substantivas...”

Kingdon (1995) e Hall (2002) asseveram que as ideias circulam nas comunidades de especialistas por longos períodos, ajustando-se a outras, sendo refeitas a partir de críticas e selecionadas a partir do momento em que determinados critérios técnicos são estabelecidos, aliados a um momento político propício.

Segundo os relatos, as ideias e alternativas que resultaram na ANTD são antigas, mas foram remodeladas e enquadradas nos quatro eixos estratégicos da Agenda, ressaltando, no entanto, que a iniciativa trouxe, em princípio, certa inovação ao ser proposta como instrumento de concertação e de governabilidade democrática.

Ainda assim, nota-se a manutenção das divergências e as dificuldades para construir o consenso, segundo relata um informante, pois para os atores envolvidos o Trabalho Decente continua sendo um desafio devido a várias questões, como por exemplo, a resistência empresarial, o despreparo do movimento sindical, por ser um conceito novo e de difícil compreensão em um país com tantos problemas e carências, e outros.

No fluxo de soluções proposto por Kingdon (1995), a difusão das ideias se dá de forma automática, sendo um processo onde os indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns visando sensibilizar não somente as comunidades de políticas, mas também a sociedade. A difusão das ideias é importante porque é a partir da

sensibilização que se forma o ambiente para a apresentação das ideias e sua inclusão na agenda pública.

No caso do Trabalho Decente, a difusão da ideia se dá principalmente no seio do movimento sindical, apesar da apropriação por setores estratégicos do governo nos níveis federal e estadual, e pelos organismos internacionais, sendo inserido no Marco de Cooperação Técnica das Nações Unidas no Brasil, denominado CCA/UNDAF.

Ainda segundo Kingdon (1995) com o processo de difusão da ideia ocorre uma espécie de efeito multiplicador, onde as ideias se espalham e ganham mais adeptos. Quando de sua oficialização pelo governo, ela será reconhecida por aquelas comunidades, tornando mais fácil sua pulverização em outras esferas de governo e da sociedade em geral.

Dessa forma, o fluxo de soluções do modelo de Kingdon (1995) pode ser demonstrado com os dados da pesquisa, que demonstraram que a difusão das ideias pelos grupos de interesse constituídos pelo movimento sindical, pelas esferas de governo envolvidas e pelos organismos internacionais estabeleceram os fatores que compuseram o fluxo de soluções do modelo proposto.

Os quatro eixos estratégicos da ANTD foram constituídos a partir da difusão das ideias que emergiram de cada uma das partes envolvidas na discussão, sendo o resultado do tipo de consenso que se conseguiu estabelecer no momento. Foi a defesa acirrada que cada parte fez de seus pontos de vista, assim como também a certa flexibilidade demonstrada para obter o consenso, que permitiu a construção da ANTD e do PNETD.

Em relação ao fluxo político integrante do modelo de Kingdon (1995), o autor afirma que este fluxo tem dinâmica e regras próprias, destacando a construção de coalizões a partir de um processo de barganha e negociação coletiva. A esse respeito, Kingdon (1995) destaca que o consenso se dá muito mais pela negociação que pela persuasão, distinguindo três características que influenciam diretamente a agenda governamental. Um dos fatores se refere ao clima político do momento; o segundo está relacionado às forças políticas organizadas e o terceiro está interligado com as mudanças de governo.

Segundo as definições de Hall (2002), a atmosfera política nacional em um determinado momento cria possibilidades de desenvolvimento de ideias que promovem a inclusão do tema na agenda pública.

Conforme os relatos, os processos vivenciados pelo país no final da década de 1990, o aumento do desemprego, a precarização dos contratos, a flexibilização dos

vínculos, a ameaça de perda de direitos na área trabalhista, aliados à conjuntura política que gerou expectativas positivas na área do trabalho, propiciaram o surgimento de oportunidades para a discussão e aprovação de novas diretrizes no campo do emprego.

A entrada no governo federal de um partido explicitamente representativo dos trabalhadores ampliou as expectativas de melhoria nessa área, fortalecendo as demandas no ambiente político existente. Ao mesmo tempo, por parte do governo, havia um movimento que impulsionava para o atendimento dessas reivindicações, no sentido de demonstrar compromisso com a causa que tradicionalmente emergia das bases do partido no país.

Kingdon (1995) considera que no fluxo político, quando os grupos de interesse e outras forças organizadas tem consenso em relação a uma proposta, o ambiente torna-se favorável para a inclusão de novos temas na agenda do governo. Esse consenso pode ser resultado de articulações nacionais e internacionais, do entrelace de demandas e propostas e da combinação do jogo entre os atores participantes.

De acordo com Carvalho *et al* (2005), durante o processo de formulação de políticas públicas há um ciclo fundamental composto pelas negociações, concertações e imposição de decisões pelas partes que compõem o cenário político, utilizando diferentes estratégias e oportunidades para fazer o avanço do tema na agenda.

No caso da Agenda do Trabalho Decente, as articulações iniciaram antes da participação do Presidente da República na Conferência da OIT, e as negociações visavam aproveitar o momento de visibilidade política que o Brasil teria no evento. Os informantes mencionam que havia o entendimento de que era necessário que o Brasil assumisse o compromisso perante o cenário internacional de ser proativo na questão do Trabalho Decente, demonstrando coerência com o discurso do governo para a redução da pobreza.

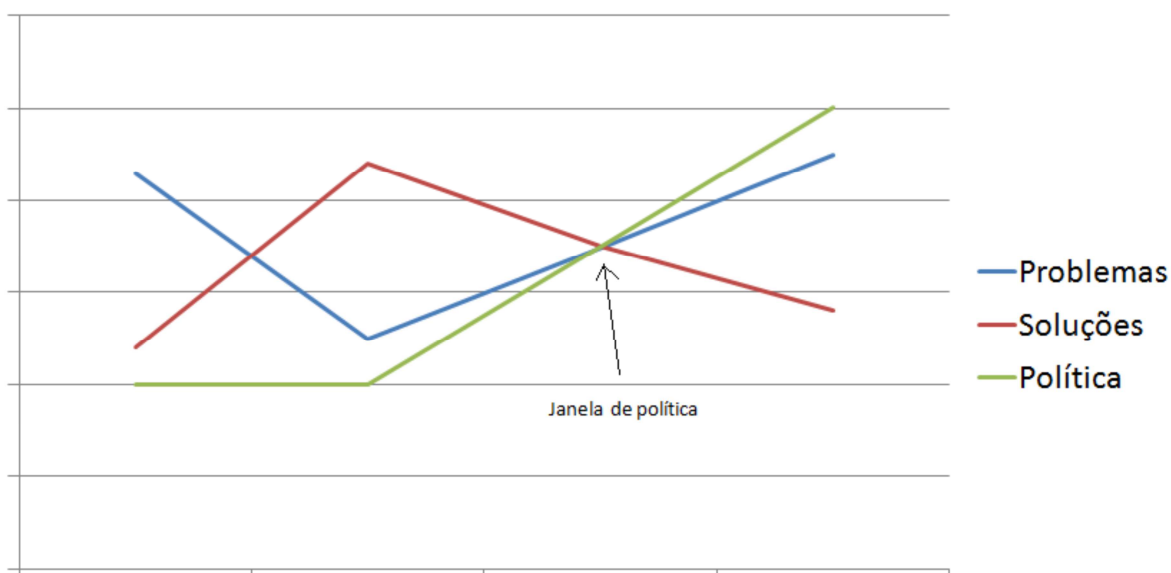
A elaboração da Agenda Nacional a partir da assinatura do Memorando de Entendimento em 2003, e o seu respectivo lançamento na Reunião Regional Americana de 2006 confirmam esse compromisso no nível externo, embora internamente houvesse algumas questões que ainda não haviam sido equacionadas, principalmente às que estavam relacionadas à elaboração de metas e indicadores.

Os relatos e a análise dos documentos confirmam que o estabelecimento do fluxo político mencionado por Kingdon (1995) se deu em função da atmosfera política vivida pelo país a partir do simbolismo da eleição do Presidente Lula em 2002, instalando um clima favorável para o diálogo em função da mudança do governo e de seu *modus operandi*, que deu prioridade aos processos de discussão participativa; ao consenso em

relação à necessidade de fortalecer as políticas na área de trabalho e emprego; e à negociação e articulação para que a OIT apoiasse técnica e politicamente o processo para que as diretrizes propostas pudessem ser incorporadas no desenho dessas políticas.

O diagrama abaixo demonstra como a intersecção dos fluxos de problemas, de soluções e político propicia a articulação entre fatores e combinações que permitem com que os atores participantes do processo aproveitem a janela de oportunidades para incluir um novo tema na agenda.

FIGURA 3
INTERSECÇÃO DOS FLUXOS DE PROBLEMAS, DE SOLUÇÕES E POLÍTICO



Fonte: Kingdon (1995), adaptado por Aragão (2011).

A partir das informações coletadas, observa-se que a convergência de fatores estruturados a partir da interrelação entre idéias, interesses e instituições propiciou a abertura da janela de oportunidades para inclusão do Tema do Trabalho Decente na agenda governamental. Entretanto, como será descrito nos próximos tópicos, outros elementos foram agregados, alterando o cenário inicial e o próprio andamento das negociações e propostas de políticas.

6.3. O movimento dos atores – atores visíveis e invisíveis

Kingdon (1995) em seu modelo de análise de políticas públicas demonstra como a confluência dos fluxos de problemas, de soluções e de políticas são fundamentais para o processo de inclusão de determinado tema na agenda governamental. Neste modelo, além dos fatores que promovem a convergência dos fluxos, Kingdon (1995) ressalta a participação dos atores envolvidos para que o processo tenha êxito, destacando a atuação dos agentes visíveis e invisíveis que atuam como empreendedores de políticas públicas.

No desenvolvimento do modelo de correntes múltiplas, Kingdon (1995) afirma que os empreendedores de políticas públicas são os indivíduos dispostos a investir recursos para suscitar mudanças que possam resultar em benefícios próprios ou de terceiros.

Segundo o autor, esses indivíduos possuem características em comum, que em geral incluem habilidades de negociação, conexões políticas, *expertise* técnica, posição privilegiada no cenário em que se desenvolvem as articulações e persistência.

Os empreendedores de políticas surgem no âmbito de três conjunturas, descritas por Kingdon (1995) que criam oportunidades para que i) os indivíduos se movimentam para priorizar as preocupações com o seu tema no topo da agenda; ii) quando apresentam suas alternativas de solução durante um processo de adequação do sistema e iii) quando promovem as articulações entre as correntes. A comunidade de empreendedores de políticas é formada por ativistas, políticos eleitos, funcionários públicos, acadêmicos, profissionais de mídia e aqueles que articulam o *lobby* de maneira profissional.

Os empreendedores de políticas costumam atuar utilizando dados e indicadores que reforçam seus argumentos, revelando os problemas que eles focalizam e pressionando para que seja definida uma estratégia de ação.

Kingdon (1995) considera os empreendedores de políticas fundamentais para a dinâmica do processo de tomada de decisão, pois tentam induzir os formuladores de políticas a assumir a sua visão do problema, assim como propagam símbolos que representam o problema de forma concisa. Os empreendedores de políticas também se utilizam de informações sobre o desempenho atual do governo, como protestos públicos, artigos na mídia, canais de reclamação e de ouvidoria do governo.

Nesse sentido, esses atores publicam documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências públicas, incentivam pesquisas, tentam cooptar a opinião pública por

meio da mídia e realizam inúmeros eventos e reuniões com pessoas consideradas importantes para o processo.

Outro fator importante destacado por Kingdon (1995) é que os empreendedores de políticas sabem que eventos focalizados podem conferir prioridade a certos temas em detrimento de outros, sendo estes momentos utilizados para que os formuladores de políticas possam incorporar sua perspectiva do problema em questão.

Conforme um dos depoimentos obtidos, a discussão sobre trabalho decente já vinha sendo fruto de outras discussões sobre a precarização do trabalho. Várias oficinas foram realizadas para discutir o tema, onde os técnicos do governo participavam no sentido de trazer contribuição sobre as políticas já existentes. Esse processo foi importante porque ajudou aos atores a clarear os objetivos e especificar as propostas que eles queriam apresentar.

Outro depoimento confirma a afirmação de Kingdon sobre a incorporação do problema ao afirmar que a Agenda e o Plano foram construídos a partir de pontos de políticas já existentes em diversos setores, políticas de governo que se encaixam na proposta do Trabalho Decente. No entanto, era importante deixar claro que se fosse uma política de Trabalho Decente, havia a expectativa de que a situação do emprego tendia a melhorar no país.

Kingdon (1995) e Hall (2002) chamam a atenção para o fato de que os empreendedores de políticas estão presentes quando da abertura da janela de oportunidades. Como esses indivíduos tem um retrato claro da situação, do problema em si e já elaboraram algumas alternativas para serem apresentadas, quando ocorre o que Kingdon denomina de convergência dos fluxos, os empreendedores de políticas estão aptos a identificar o momento propício para atuar, fazendo circular suas ideias, visando convencer os públicos especializados e as comunidades de formuladores de políticas.

Como esses processos são dinâmicos, os momentos se entrelaçam à medida que as oportunidades vão surgindo, e, apesar de não seguir uma trajetória linear, ele é contínuo no sentido de que os empreendedores formam a força que impulsiona os formuladores de políticas. A partir do momento em que há o pleno convencimento dessa comunidade, os empreendedores remodelam sua atuação para que a construção da política possa atender a todos os desafios e problemas que foram identificados. O ciclo, dessa forma, está sempre em movimento.

O trabalho dos empreendedores de políticas pode significar anos de esforço até que um tema se torne alvo das discussões em um determinado período. Embora as habilidades de negociar dos empreendedores sejam fundamentais para que o processo tenha êxito, o momento político implica na capacidade da comunidade de formuladores de políticas de absorver essas articulações.

As características descritas por Kingdon (1995), como a habilidade política e a perseverança, aliadas às conexões políticas, em determinado momento se tornam mais importante até do que o próprio problema, à medida que a participação de determinados indivíduos no processo se torna fundamental para que ele avance. Em alguns casos, os indivíduos superam as próprias instituições que representam, por exemplo, quando as habilidades pessoais de negociação excedem capacidades institucionais de articular com outros atores.

A experiência dos empreendedores de políticas permite que eles (ou elas) sejam capazes de perceber as potencialidades de cada contato, e como ele pode contribuir para o sucesso da iniciativa. Habilidades pessoais, experiência profissional e capacidade de articulação, além de visão estratégica e conhecimento do jogo político, se tornam fundamentais para o resultado das negociações e para a escolha das alternativas de solução.

No caso do Trabalho Decente deve-se ressaltar que a própria visão que determinados atores tem do processo pode mudar de acordo com os acontecimentos, permitindo maior engajamento ou alianças, ou promovendo o afastamento de atores fundamentais para a negociação.

Conforme os discursos obtidos, a percepção dos atores era de que no início, nem mesmo a OIT acreditava que os países iam encampar as políticas de Trabalho Decente. Segundo os atores, a instituição estava muito focada na ratificação das normas, ressaltando que no Brasil o forte era a questão da erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo. Mencionam que a assinatura do Memorando foi um pontapé, mas foi fraco, já que o assunto ficou esquecido por algum tempo e só voltou a aparecer com mais força anos depois durante a Reunião Regional Americana em Brasília. Mesmo assim, de acordo com os informantes, o processo custou a engatar, e as coisas só começaram a acontecer quando o escritório da OIT no Brasil tomou as rédeas e deu uma pressionada no governo. Conforme resumido por um informante-chave “(...) Se não fosse a pressão e a dedicação da OIT aqui eu tenho certeza de que isso ainda não tinha deslanchado...”

Em relação à vontade política dos atores, os informantes afirmam que os representantes das Centrais queriam muito alavancar o processo, mas tinham muitas dificuldades, inclusive internas. O governo não tinha claro o seu papel e os empregadores não queriam falar do assunto, apesar do discurso de estarem disponíveis e abertos para o diálogo. Os informantes declaram que somente quando o governo assumiu o processo foi que o movimento sindical aderiu concretamente, já que eles têm várias demandas para a proteção do trabalho. A atitude do governo foi o sinal que o movimento sindical precisava para apoiar com toda a força qualquer iniciativa que pudesse brevar a discussão sobre flexibilização da legislação trabalhista e a diminuição dos encargos que vem sendo pauta há tanto tempo das negociações para melhoria da oferta e da qualidade do emprego.

Ainda sobre o papel que os atores desempenham na formação da agenda, Kingdon (1995) diferencia a atuação dos atores visíveis e os invisíveis. Os atores visíveis são aqueles expostos à grande pressão e foco constante da atenção pública, em geral determinados pela natureza dos cargos que ocupam na área política.

Em relação aos atores invisíveis, Kingdon (1995) afirma que são aqueles vinculados à academia, pesquisadores, consultores ou membros dos grupos de interesse, e que, em geral, tem maior influência na escolha das alternativas. Também são conhecidos por *participantes ocultos* e compõem o grupo que gera propostas de soluções na comunidade de especialistas (CARVALHO *et al*, 2005).

Desse modo, os atores visíveis definem a agenda e os invisíveis determinam quais alternativas serão priorizadas.

Observa-se consenso nas falas dos informantes-chave a respeito dos atores visíveis responsáveis pela inclusão do Trabalho Decente na pauta governamental. Os entrevistados mencionam o Presidente Lula e o Ministro do Trabalho em 2003, Jaques Wagner, no âmbito governamental, ambos oriundos do movimento sindical e com uma reconhecida carreira na defesa dos direitos dos trabalhadores, e a OIT, como responsáveis pela estruturação da discussão e pela abertura de oportunidades para visibilizar questões ainda não resolvidas no âmbito das políticas públicas de trabalho existentes.

Com o envolvimento do Ministro nas discussões e a sua posterior eleição para Governador do Estado da Bahia, sua *expertise* no tema foi levada para o estado, propiciando também a abertura de uma janela de oportunidades no âmbito estadual e favorecendo uma ampla visibilidade para os desafios relacionados ao mundo do trabalho que a Bahia enfrentava. Com a mobilização dos atores locais para a problemática, e o

lançamento, em 2007, da Agenda Bahia de Trabalho Decente, a discussão é alavancada em nível nacional, fortalecendo a atuação dos grupos que já atuavam no sentido de formular uma política pública que tivesse por base as diretrizes do Trabalho Decente.

A Secretaria Estadual de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (SETRE) e a Secretaria de Trabalho do Estado do Mato Grosso são mencionadas pelos entrevistados como iniciativas pioneiras na implantação de agendas locais de Trabalho Decente, sendo que todos os entrevistados destacam a Bahia pelo modo como a Agenda foi organizada no estado, por meio da formação de Comitê Gestor Tripartite e pelo amplo espectro de discussão e articulação política que resultou na Agenda Bahia de Trabalho Decente. O estado do Mato Grosso seguiu, um pouco depois, os passos da Bahia, conseguindo mobilizar localmente os atores tripartites necessários para a elaboração da Agenda do Mato Grosso de Trabalho Decente.

O Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (FONSET) teve um papel fundamental no processo, segundo os entrevistados, ao disseminar as iniciativas da Bahia e mobilizar as discussões sobre as diretrizes do Trabalho Decente.

As Centrais Sindicais, em especial o Observatório Social da CUT, a CGT e a Força Sindical, e as confederações de empregadores, principalmente a CNI, a CNC e a CNT são citadas pelos entrevistados como instituições que participaram desde o início das discussões, aportando suas demandas no sentido de contribuir para a definição da agenda.

Instituições de pesquisa, como o CESIT e o DIEESE são mencionados pelos entrevistados como atores relevantes e fundamentais para subsidiar os argumentos técnicos que são apresentados pelas partes nas negociações.

As declarações dos entrevistados sobre as instituições mencionadas relacionam-se principalmente ao processo inicial de formação de agenda, quando da elaboração da ANTD e do PNETD. Quando arguidos sobre o seguimento do processo e a realização da I CNETD, há complementação de informações e novas instituições são incorporadas como relevantes no processo articulador.

A partir da decisão governamental de realizar uma Conferência Nacional para discutir o Trabalho Decente, há um fortalecimento do papel do movimento sindical, com a participação de todas as Centrais na discussão, além da participação de todas as confederações que representam o lado empregador, sendo citada a efetiva participação da CNA, da CNF e da CNS em todos os âmbitos de debate. A OIT continua a ser mencionada como um ator importante no processo, apesar de não ser parte dos comitês tripartites que

definem a ANTD, o PNETD e a CNETD. A participação deste organismo se dá como convidado observador, sendo requisitada para questões de ordem técnica que exijam esclarecimentos sobre as diretrizes do Trabalho Decente, a elaboração de planos nacionais, e sobre outras questões que se refiram às normas internacionais do trabalho ou sua ratificação pelos países.

Os depoimentos mostram que atores governamentais, nos níveis federal e estadual foram relevantes para o processo. Os entrevistados citam as diversas áreas de governo que compõem a CEI, como a Secretaria Geral da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Previdência Social, o Ministério da Saúde, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, entre outros, como atores que influíram na definição dos eixos estabelecidos no PNETD e que nortearam a definição das discussões no âmbito da Conferência Nacional. Questões como a promoção da equidade de gênero e raça, a saúde e a segurança do trabalhador, responsabilidade social e ambiental das empresas, regulação das cooperativas e outros surgiram e/ou foram defendidos por representantes de várias instituições governamentais.

Como atores invisíveis, aqueles segundo Kingdon (1995) pertencentes ou vinculados aos grupos de interesse, foram mencionadas instituições da sociedade civil que promovem a inserção dos jovens no mercado de trabalho, as instituições de defesa dos direitos da pessoa com deficiência, representantes do movimento verde, representantes dos movimentos de trabalhadores rurais não vinculados formalmente às Centrais Sindicais, representantes do movimento ruralista, representantes do agronegócio, representantes do movimento racial e de mulheres, sem, no entanto, destaque ou nomeação para qualquer destas instituições.

No caso dos pesquisadores, alguns entrevistados mencionam o IPEA como instituição importante de divulgação de estudos e dados relacionados ao emprego e desemprego. O DIEESE é mencionado como essencial na disseminação de dados sobre o desemprego e também alguns relacionados à saúde do trabalhador. A FUNDACENTRO é citada como instituição relevante na pesquisa e difusão de pesquisas relacionadas às condições de trabalho e saúde do trabalhador.

Todos os entrevistados reiteram a relevância dos institutos de pesquisa para a inserção do tema do Trabalho Decente na agenda pública, ressaltando seu papel de formadores de capacidade quando se referem a dados, estatísticas e subsídios para

discussões, articulações e defesa de alternativas de soluções para os problemas que foram propostos no decorrer das negociações.

Uma visão comum a todos os entrevistados está relacionada ao papel que a OIT desempenha no processo, sendo que para muitos o Trabalho Decente “é uma política da OIT”. Segundo os informantes, sem o incentivo, a orientação técnica, a participação nos fóruns e o apoio ao governo o tema ainda não teria saído do papel. Para alguns, este organismo deveria, inclusive, ter um papel mais atuante no processo, assumindo posições políticas que não lhe cabem como organismo de cooperação internacional.

6.4. O papel do Estado

A atuação do Estado no processo de formação da Agenda do Trabalho Decente desde as primeiras articulações pode ser compreendida a partir do referencial teórico que discute as diversas concepções de Estado e baliza a pesquisa.

O Estado ampliado de Gramsci, composto da sociedade política, ou Estado em sentido escrito, e pela sociedade civil, cenário legítimo para o enfrentamento das aspirações, interesses, objetivos e crenças que formam o social, é o *locus* onde ocorre a elaboração e a reprodução das ideologias que permeiam o enfrentamento político entre as diferentes classes da sociedade que resultam no processo de construção das políticas públicas.

Os documentos e os depoimentos dos entrevistados indicam que, desde o início, o Estado teve um papel protagonista, assumindo compromissos em nível internacional por meio de um acordo de cooperação técnica que tinha por objetivo elaborar uma agenda de Trabalho Decente no país.

Conforme já mencionado anteriormente, essa iniciativa se insere em um contexto de crescente visibilidade do Brasil no nível internacional, que vinha ocorrendo progressivamente desde a eleição do Presidente Lula. As estratégias econômicas e políticas, a atuação da política exterior, as controvérsias em relação à aproximação com líderes e países de democracia discutível, e a presença constante nos grandes eventos do cenário político internacional, como a Assembleia Geral das Nações Unidas e as Reuniões do G-20, fazem com que o país seja constantemente alvo da atenção internacional.

As crises econômicas vivenciadas pelo país nas décadas anteriores vinham impulsionando movimentos que demandavam políticas efetivas de geração de emprego e

melhoria da qualificação profissional. Além disso, a entrada do Partido dos Trabalhadores no governo renovou e ampliou o caráter das reivindicações, que, segundo a fala de alguns entrevistados, já visavam um direcionamento para uma política nacional que abrangesse o amplo espectro das demandas na área do trabalho.

Tendo como uma de suas plataformas o combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais, o governo Lula deu seguimento à política econômica do governo anterior, sinalizando para o cenário internacional de que não haveria mudanças bruscas na área econômica, mas que os esforços seriam focalizados nas estratégias que promovessem a inclusão social, como por exemplo, ampliação das políticas de transferência de renda e a valorização do salário mínimo.

O discurso dos informantes-chave salienta o fato de que, com a ascensão do PT ao governo federal, muitos de seus membros foram convidados para ocupar cargos de confiança no governo, permeando o primeiro escalão com as propostas de reforma social e de condução da economia que vinha de suas bases.

Alie-se a isso o fato de que, ainda segundo os entrevistados, havia um grande contingente de funcionários públicos de carreira simpatizantes do PT, o que assegurava um cenário favorável também dentro de várias instâncias governamentais.

O aceite do convite para participar da Conferência Internacional do Trabalho da OIT e para firmar o termo de compromisso para elaboração de uma Agenda de Trabalho Decente reitera a linha de ação que o governo vinha seguindo.

A percepção dos entrevistados sobre o protagonismo do Brasil e seu papel de liderança frente a outros países envolvidos é de que a inclusão na pauta governamental do Trabalho Decente é fruto de uma construção lenta, mas constantemente conduzida pelo governo, ainda que muitos dos atores que o compõem sejam oriundos de movimentos organizados.

Um dos fatos que demonstra essa assertiva é que, após a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Governo brasileiro e a OIT, o processo estaciona, sendo retomado em 2005, quando dos preparativos para a realização da Reunião Regional Americana que ocorreria em Brasília, em maio de 2006.

Com o impulso de uma reunião desse porte a ser realizada no Brasil, o tema ganha novo estímulo, e um Comitê Interministerial⁴³ coordenado pelo Ministério do Trabalho e

⁴³ Faziam parte do Comitê Interministerial: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da

Emprego, com a assistência técnica da OIT e em consulta às representações sindicais e às organizações de empregadores, no âmbito da CTRI do MTE, elabora a ANTD, que viria a ser lançada simultaneamente com a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente da OIT.

Conforme os documentos analisados, em seguimento a essas ações do Estado, em 2006 é criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes dos ministérios e secretarias da Presidência da República responsáveis por programas e ações na área de trabalho e proteção social. A criação do GTI foi resultado de uma ação prevista no Memorando de Entendimento, que previa a criação de um Comitê Executivo Interministerial para a elaboração de um plano de trabalho, mas que exigências formais não viabilizaram sua criação no tempo requerido.

Em 07 de novembro de 2007, a Portaria nº 540 MTE/GM cria o Grupo de Trabalho Tripartite, formado por representantes do MTE, das centrais sindicais e das confederações de empregadores, com o objetivo de analisar o trabalho realizado pelo GTI no sentido de construir um Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

O trabalho do GTT resultou na definição consensuada das prioridades e dos resultados esperados do PNETD, sem, no entanto, conseguir pactuar as suas metas e indicadores. As metas e indicadores foram questionados principalmente pela bancada que representava o segmento dos empregadores, que alegava inviabilidade técnica para alcançá-las, não concordava com os indicadores propostos e nem com os prazos previstos.

Segundo os entrevistados, um dos pontos de dissenso era a proposta de instituir a meta de ratificação da Convenção 156 da OIT, cujo tema é a igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho com ênfase na questão da igualdade de gênero e na conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares. Um dos motivos alegados pelos representantes dos empregadores é que a implementação da Convenção 156 traria um alto custo econômico e social para as empresas, comprometendo a geração de empregos e a competitividade, ressaltando a carência de estudos de impacto da referida Convenção na realidade brasileira e dificultando o diálogo entre empregados e empregadores.

É importante mencionar que as divergências foram registradas no PNETD, prevendo-se a realização da Conferência Nacional para sua revisão.

Os entrevistados mencionam e os documentos mostram que após a resolução das pendências formais, o Decreto Presidencial de 04 de junho de 2009 cria o Comitê

Executivo Interministerial, que passa a ser a instância de discussão e acordo para as questões relacionadas ao Trabalho Decente. Quando de sua instalação, no dia 13 de abril de 2010, o CEI aprova a criação do Subcomitê de Juventude, a transformação do GTI em Subcomitê de Assessoramento Técnico (SAT), a aprovação do pré-lançamento da I CNETD e a promoção do GTT ao *status* de órgão assessor. Também foram aprovados a versão preliminar do PNETD e os avanços do processo.

Em todos os passos mencionados nota-se o protagonismo das instâncias de governo, muito embora o processo exigisse, em várias ocasiões, as consultas tripartites. Ainda que tanto a parte dos trabalhadores, como a dos empregadores apresentassem demandas concretas e substantivas, como por exemplo, a redução da jornada de trabalho e a regulamentação da terceirização, por parte dos trabalhadores, e a redução dos encargos, pelo lado dos empregadores, a fala dos entrevistados demonstra que, na dificuldade de se obter o consenso necessário para o estabelecimento de propostas, a mediação exercida pelo governo optava por sua exclusão, o que justifica a percepção dos atores de que tanto a ANTD como o PNTED são muito amplos e de difícil implementação e acompanhamento.

Um paradoxo que deve ser ressaltado é que durante a assinatura da Declaração de Compromisso entre a OIT e o Governo brasileiro, em 15 de junho de 2009, que ratifica o acordo do Brasil e OIT para implementar a Agenda de Trabalho Decente, o Presidente da República reitera em seu discurso, referindo-se aos avanços de seu governo em relação ao crescimento econômico, geração de emprego, valorização do salário mínimo e redução das desigualdades que

“... todas essas frentes serão refletidas no Plano Nacional de Trabalho Decente (...), estão aqui presentes representantes dos trabalhadores e dos empregadores brasileiros, num reconhecimento de que o Plano está sendo elaborado com ampla participação da sociedade civil...” (SILVA, 2009).

Por mais que essa afirmação seja verdadeira, nota-se que a dificuldade de consensuar interesses antagônicos permite que o Estado, ao tentar solucionar os impasses, decida pela exclusão do motivo do conflito, limitando a amplitude do processo democrático, ao não dar aos atores a possibilidade de solucionar por si mesmos as dificuldades, ainda que isso pareça impossível em determinados momentos.

O processo tem seguimento com a publicação do Decreto Presidencial de 24 de novembro de 2010, que define a data e o local da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, que tem por objetivo a formulação da política nacional de Trabalho

Decente e a atualização do PNETD. O Decreto também estipula a necessidade de conferências estaduais preparatórias, o temário e a comissão organizadora tripartite que será responsável pela organização, no plano nacional, do evento (CNETD, 2011).

Há uma disposição dos atores para o exercício do diálogo e a busca do consenso, e, conforme mencionado pelos entrevistados, naturalmente que todos concordam que o processo é longo e desgastante. A realização da CNETD vem como uma oportunidade de ampliar a participação dos atores sociais necessários para a construção de uma política pública, convocando atores em nível municipal, regional e estadual e levando em conta as especificidades de cada unidade da federação.

Todos os entrevistados concordam que o processo de organização da I CNETD foi uma oportunidade ímpar de discutir temas relevantes na área do trabalho, e viram com otimismo a iniciativa do governo de convocar uma conferência nacional nos moldes das que ocorrem em outras áreas do governo.

No entanto, a forma de condução do processo pelo governo, as fragilidades do MTE evidenciadas ainda durante o período preparatório, a falta de diretrizes claras, as particularidades em relação à própria representatividade no processo foram obstáculos considerados por todos os entrevistados, enfraquecendo o poder do diálogo e desgastando as relações entre as partes e estas com o próprio governo.

A força do protagonismo inicial não se verifica, pela fala dos atores, quando da realização da CNETD. A hegemonia apregoada por Gramsci, plena de contradições e sujeita ao conflito constante pode ser vista nesse cenário, onde o Estado é constituído por significativa representação da sociedade civil, é apto para incorporar o seu discurso, mas não consegue, ao mesmo tempo, atender suas demandas, pela incapacidade de mediar os conflitos e valores das classes que o compõem.

A arena do trabalho é a clássica esfera dos aparatos ideológicos e dos interesses de classe, e a falta de habilidade para lidar com as forças de coerção e dominação descritas por Marx e Gramsci anula as possibilidades de avanço e de consolidação de um instrumento fundamental na democracia, o diálogo social.

O Quadro 5, abaixo, mostra o percurso que resultou na realização da I CNETD, cujo objetivo era a construção de um documento que subsidiasse a construção de uma Política Nacional de Trabalho Decente, destacando o papel do Estado na condução do processo.

O próximo tópico vai abordar as reflexões sobre esse exercício, como tentativa de consolidação do diálogo social, instrumento primordial para a elaboração de uma política nacional de Trabalho Decente.

QUADRO 5

ARRANJO INSTITUCIONAL DA AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE



Fonte: OIT, 2011 (resumo apresentado durante Conferências Estaduais de Trabalho Decente)

6.5. A tentativa de transformar a agenda governamental em política pública – fomentando o diálogo social como instrumento democrático

Embora o processo de formação de agenda pública tenha ocorrido conforme os pressupostos de Kingdon (1995), a sua conseqüente transformação em política pública não foi um processo imediato, necessitando de novas articulações para que houvesse a construção de um documento que subsidiasse a formulação da política.

A estratégia escolhida pelo governo para esse fim foi a realização de uma Conferência Nacional, com ampla participação popular via os mecanismos de participação tripartite tradicionais do mundo do trabalho, precedida de discussões em todas as 5 Regiões, também conforme modelo elaborado pelo governo em consulta com representações de trabalhadores e empregadores envolvidos no processo.

Assim, a realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente ocorreu no âmbito do esforço do governo federal de construir as bases para a elaboração de uma política pública de Trabalho Decente. Prevista para ocorrer em maio de 2012, foi realizada em agosto do mesmo ano, devido à dificuldade de solucionar questões logísticas e políticas comuns a eventos dessa natureza.

A Conferência Nacional foi precedida de 25 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal, sendo que cada estado contou com processos preparatórios municipais ou intermunicipais, todas tripartites, o que promoveu a interiorização do debate sobre Trabalho Decente e a apropriação do tema pelos atores locais que se mobilizaram para discutir e levar para a Conferência Nacional suas próprias necessidades e demandas.

A Conferência foi também o resultado da articulação do governo federal e suas instâncias tripartites para atender o compromisso assumido pelo Brasil para implementar as diretrizes do Trabalho Decente no território nacional.

Conforme pode ser visto no Quadro 6 abaixo, a Conferência finaliza um ciclo e abre possibilidades para a abertura de uma nova fase de discussão a partir da proposta de elaboração de um documento base para o desenho de uma política nacional de Trabalho Decente.

QUADRO 6
RESUMO DO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO DA I CNETD

06/2003	Assinatura do Memorando de Entendimento OIT – Governo Brasileiro
07/2003 a 02/2006	Elaboração da Agenda Nacional de Trabalho Decente pelo Governo Federal, com a colaboração da OIT, em consulta com trabalhadores e empregadores por meio da Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI)
05/2006	Lançamento da Agenda Nacional de Trabalho Decente
06/2006	Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)
07/2006 a 10/2007	Elaboração da Primeira Versão da Matriz do PNETD pelo GTI
11/2007	Criação do Grupo de Trabalho Tripartite (GTT)
12/2007 a 05/2009	Apreciação da Matriz do PNETD pelo GTT
2008-2009	Definição de indicadores em diversas áreas do trabalho
05/2009	Aprovação no âmbito da CTRI do Projeto de Declaração Tripartite proposto pelo GTT

06/2009	Criação do Comitê Executivo Interministerial (CEI) e do Subcomitê da Juventude
06/2009	Assinatura da Declaração de Compromisso entre o Governo Brasileiro e OIT que reafirma o compromisso do Governo com a promoção da ANTD
04/2010	Transformação do GTI no Subcomitê de Assessoramento Técnico (SAT) do CEI e criação do Subcomitê da Juventude
05/2010	Lançamento do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente
11/2010	Publicação do Decreto Presidencial que convoca a I CNETD
04/2011	Instituição da Comissão Organizadora da I CNETD Início da elaboração dos textos orientadores do temário da I CNETD
05/2011	Lançamento da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude Criação do Subcomitê de Igualdade Racial Criação do Subcomitê de Igualdade de Gênero
09/2011 a 12/2011	Realização das Conferências Estaduais de Emprego e Trabalho Decente
07/2012	Finalização do documento-base para a I CNETD
08/2012	Realização da I CNETD

Fonte: OIT/MTE. Adaptação da autora

A Comissão Organizadora Nacional (CON), instância tripartite constituída para definir as estratégias, metodologia e realização da Conferência foi o espaço de articulação das bancadas e a arena prévia das discussões que se realizariam na CNETD.

Representantes de empregadores, de trabalhadores, de diversos níveis de governo e da sociedade civil protagonizaram as discussões, tanto nos estados, como nos municípios, incluindo nos debates diversas estruturas institucionais vinculadas ao trabalho, observando as diretrizes e o modelo que foi elaborado pela CON para a realização das conferencias preparatórias.

As conferencias estaduais também tiveram por objetivo eleger os delegados que participariam da discussão nacional, sendo que o Acre, por não ter realizado a conferencia estadual enviou representantes que participaram como convidados sem poder manifestar-se nas votações.

A CNETD seguiu os princípios regimentais do tripartismo e da paridade entre as bancadas de trabalhadores, empregadores e de governo, na proporção de 30% de representação de cada uma, sendo que as instituições da sociedade civil participavam com 10% dos delegados.

De acordo com o MTE, a metodologia da Conferencia Nacional previa a discussão de 633 propostas sistematizadas a partir de mais de 3.000 propostas aprovadas nas plenárias das conferencias estaduais, distribuídas em quatro eixos prioritários que compilavam doze grupos temáticos, conforme Tabela 4 abaixo:

TABELA 4
EIXOS PRIORITÁRIOS DA CONFERÊNCIA NACIONAL DE EMPREGO E TRABALHO
DECENTE

<p>Eixo 1 Princípios e Direitos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GT 1 – Igualdade de oportunidades e de tratamento, especialmente para jovens, mulheres e população negra. • GT 2 – Negociação coletiva e políticas de valorização do salário mínimo. • GT 3 – Saúde e segurança do trabalho.
<p>Eixo 2 Proteção social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GT 4 – Prevenção e erradicação do trabalho infantil; prevenção e erradicação do trabalho escravo e do tráfico de pessoas; migração para o trabalho. • GT 5 – Informalidade e seguridade social.
<p>Eixo 3 Trabalho e Emprego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GT 6 – Políticas macroeconômicas de crédito e investimento para geração de mais e melhores empregos. • GT 7 – Sistema público de emprego, trabalho e renda e educação profissional. • GT 8 – Micro e pequenas empresas, empreendedorismo e políticas públicas de microcrédito. • GT 9 – Emprego rural e agricultura familiar. • GT 10 – Empresas sustentáveis e cooperativas. • GT 11 – Empregos verdes e desenvolvimento territorial.
<p>Eixo 4 Diálogo Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GT 12 – Fortalecimento dos atores tripartites e do diálogo social

Fonte: CNETD, 2011. Elaboração da autora.

De acordo com os documentos analisados, as propostas que compunham cada eixo e grupo temático deveriam ser discutidas e aprovadas nas plenárias por eixo por pelo menos 30% dos votos dos delegados presentes. Na plenária final seria considerada aprovada a proposta que obtivesse a maioria simples dos votos, ou seja, 50% mais um dos votos dos delegados presentes.

Os delegados foram distribuídos nos grupos pela CON, que definiu a composição de cada grupo temático, que também eram compostos por observadores e representantes da sociedade civil.

Conforme ressaltado pelos informantes-chave, desde o início do processo e durante a realização das conferências estaduais, a bancada dos empregadores mostrou-se coesa para discutir e votar os temas propostos, demonstrando unidade de posicionamento e adotando posturas semelhantes nos debates.

O mesmo não se observou nas conferências estaduais com relação aos representantes dos trabalhadores, e as divergências existentes entre o posicionamento das diferentes Centrais Sindicais ficou frequentemente evidenciado nas discussões. No entanto, durante a Conferência Nacional, a bancada dos trabalhadores demonstrou homogeneidade de posição, com a elaboração de um documento base que orientava os trabalhadores sobre o posicionamento nas votações dos diversos temas propostos.

Esse fato foi destacado por alguns dos entrevistados, que afirmaram que a unicidade dos trabalhadores em detrimento das ideologias e correntes de cada Central fortaleceu a bancada nas discussões, sendo um mérito a ser conferido à realização da CNETD.

Os entrevistados comentaram que a unidade observada na bancada dos empregadores também foi considerado um mérito do processo, devido às particularidades e amplitude de representação observada no setor empregador, que em muitos locais era constituído de representantes de conselhos lojistas e outras entidades do mesmo gênero.

Conforme alguns dos depoimentos, a Conferência Nacional foi marcada por desacertos organizacionais e logísticos que acirraram as tensões e os conflitos entre as partes antes mesmo das discussões e votações nos grupos temáticos.

Devido a esses problemas, muitos grupos temáticos não realizaram a discussão e votação previstas, outros conseguiram discutir algumas propostas, mas não votar, adiando as votações para as plenárias por eixo. Nas plenárias por eixo também não houve tempo suficiente para discussão e votação, que foram levadas para discussão e votação na plenária final, prevista para ocorrer no último dia da CNETD.

Somente uma pequena parte dos grupos conseguiu efetuar o debate e aprovar propostas a partir do consenso entre os delegados participantes.

A Conferência estava organizada para ocorrer em quatro dias, sendo o primeiro o dia da abertura solene, o segundo dia para as discussões nos grupos, o terceiro dia para a votação nas plenárias por eixo e o quarto dia para a votação na plenária final.

Ainda segundo os depoentes, as dificuldades de organização e logística que ocorreram no segundo dia se repetiram no terceiro, intensificando o ambiente de tensão que se observava desde o início do evento. Diversos atrasos e problemas dificultaram a realização das atividades e o desenvolvimento das discussões nas plenárias por eixo.

Neste terceiro dia, após o intervalo do almoço, a bancada dos empregadores não retornou para as atividades, impedindo a continuidade dos trabalhos, ausência que foi

mantida até o final da Conferência. A retirada da bancada dos empregadores das discussões não foi comunicada oficialmente aos demais participantes, o que gerou um clima especulatório sobre as razões pelas quais os delegados que compunham a bancada continuavam presentes, porém reunidos em recinto isolado do evento.

De acordo com as entrevistas, os motivos que ocasionaram a retirada dos representantes dos empregadores nas discussões foram posteriormente divulgados, e tratavam basicamente de queixas sobre a organização do evento, legitimidade das votações, denúncias sobre a indução dos debates nos grupos prejudicando os interesses do segmento, falta de voz e pouca representatividade nos grupos designados.

Outro problema apontado foi a incapacidade da própria CON de conduzir o processo e solucionar os conflitos observados durante a realização das atividades, o que dificultou o diálogo e impediu o consenso na maior parte dos grupos.

Segundo os entrevistados, o discurso dos empregadores era que havia um comprometimento da legitimidade do processo, já que as discussões estavam sendo conduzidas em um cenário antidemocrático e que, se as propostas fossem aprovadas da forma como estavam, iriam prejudicar o setor produtivo e afetar o desenvolvimento econômico do país. Nesse cenário, segundo eles, não era possível continuar os debates que serviriam de base para uma futura política nacional de Trabalho Decente.

A fala dos entrevistados, com relação à percepção dos trabalhadores, era de que os empregadores se retiraram porque estavam perdendo nas votações e não tinham argumentos sólidos para sustentar as discussões. Assim, se retiraram do processo para evitar “a desonra da bancada”.

A complexidade do tripartismo e das relações de trabalho foi salientada por um informante-chave, que ressaltou que a dinâmica da I CNETD teve outro padrão, diferente do que habitualmente se vê nas conferências de políticas públicas. Dessa forma, a I CNETD teve que unir a participação democrática típica das conferências com o tripartismo do mundo do trabalho, distinguindo-se do padrão de participação popular estabelecido no país até então.

As entrevistas mostram que, por parte do governo, para evitar o fracasso total da CNETD, a CON propôs que as bancadas entrassem em acordo sobre algumas propostas prioritárias, que iriam para votação na plenária final. Essa priorização de propostas deveria ser negociada com cada bancada, o que fez com que cada segmento continuasse reunido de forma isolada.

Desse modo, no quarto dia da Conferência as bancadas dos trabalhadores, do governo e da sociedade civil apresentaram suas propostas, que foram votadas e aprovadas. A bancada dos empregadores não apresentou suas propostas, mas seus representantes assumiram a fala para justificar sua ausência no processo, alegando que a suspensão de sua participação não significava retirada do processo e que continuavam abertos ao diálogo, desde que as condições fossem apropriadas e democráticas. Enfatizaram, ainda, a falta de abertura, por parte das outras bancadas, para a apresentação de suas propostas.

Apesar dos fatos ocorridos, no discurso de encerramento, os representantes do governo e da OIT consideraram relevante a realização da Conferência, ressaltando a importância da manutenção do diálogo para a formulação de uma futura política nacional de Trabalho Decente.

As percepções dos entrevistados sobre o processo apresentam certa homogeneidade no discurso. O processo é visto como positivo, acreditam na força do diálogo e na possibilidade de obter consensos para elaboração de uma política nacional de Trabalho Decente. Por outro lado, apontam que as fragilidades do MTE devem ser assumidas e resolvidas por parte das grandes instâncias do governo federal. Entre os pontos a serem resolvidos, são citados a necessidade de o MTE assumir importância estratégica na estrutura governamental, tornando o tema do trabalho prioridade central nos planos de desenvolvimento, fortalecer sua estrutura política e melhorar sua capacidade técnica para conduzir discussões dessa natureza.

O desenrolar dos acontecimentos na CNETD demonstra que o modelo de Kingdon (1995) de formação de agenda pode evoluir até o último estágio, sem que, no entanto, seja elaborada a política pública. Quando isso ocorre, o processo tem que recomeçar, com os mesmos ou com outros atores, desenvolvendo-se os fluxos previstos por Kingdon e adaptando-se aos novos contextos que forem surgindo. A nova dinâmica vai se desenhar a partir da articulação dos atores e nem sempre é possível recomeçar de onde o processo parou.

O processo acima descrito não conseguiu transpor os obstáculos necessários para a efetiva escolha das alternativas de soluções, pois o debate não avançou em nível que permitisse o completo exaurir das negociações e a obtenção de consensos sobre os problemas a serem enfrentados e sobre as soluções propostas.

Em um campo de perspectivas tão distintas quanto o trabalho, a habilidade dos empreendedores de políticas é fundamental para o sucesso tanto quanto o momento

político e a capacidade técnica dos participantes. O entrelace de idéias, interesses e instituições descrito por Hall (2002) também pode ser visto no processo, principalmente durante a realização da CNETD.

Se o processo de formação de agenda foi relativamente fácil, aproveitando as janelas de oportunidades que surgiram e o momento político favorável para a inclusão do tema do Trabalho Decente na pauta governamental, a sua concretização em forma de política pública exigiu novos procedimentos e habilidades ainda não dominados pelos atores.

Um fato que deve ser ressaltado é que o Trabalho Decente seguiu uma ordem inversa ao que costuma ocorrer no ciclo clássico de formação de agenda e elaboração de políticas públicas. Se nos modelos tradicionais primeiro ocorre o esforço de articulação e mobilização política, em seguida se dá a formação da agenda governamental, depois a formulação da política pública, seguida de um plano de implementação, monitoramento e avaliação, a Agenda Nacional de Trabalho Decente foi estabelecida antes de um amplo processo de concertação social, já foi concebida a partir de um Plano e a partir dessa etapa, foi desenhada uma estratégia no âmbito de uma conferência nacional para discussão, concertação e elaboração de um documento base para uma futura política nacional. Embora o ciclo de políticas públicas seja um processo dinâmico, onde suas etapas vão sendo determinadas a partir das articulações dos atores, a inversão de algumas fases pode trazer conseqüências que se refletirão no resultado final. A depender de cada processo, isso pode significar avanços ou retrocessos e exigir esforços políticos adicionais para a obtenção do resultado esperado.

As figuras 4 e 5, abaixo, resumem o processo ocorrido no Brasil dentro do marco conceitual de Kingdon (1995) com as contribuições de Hall (2002).

Agenda Nacional de Trabalho Decente

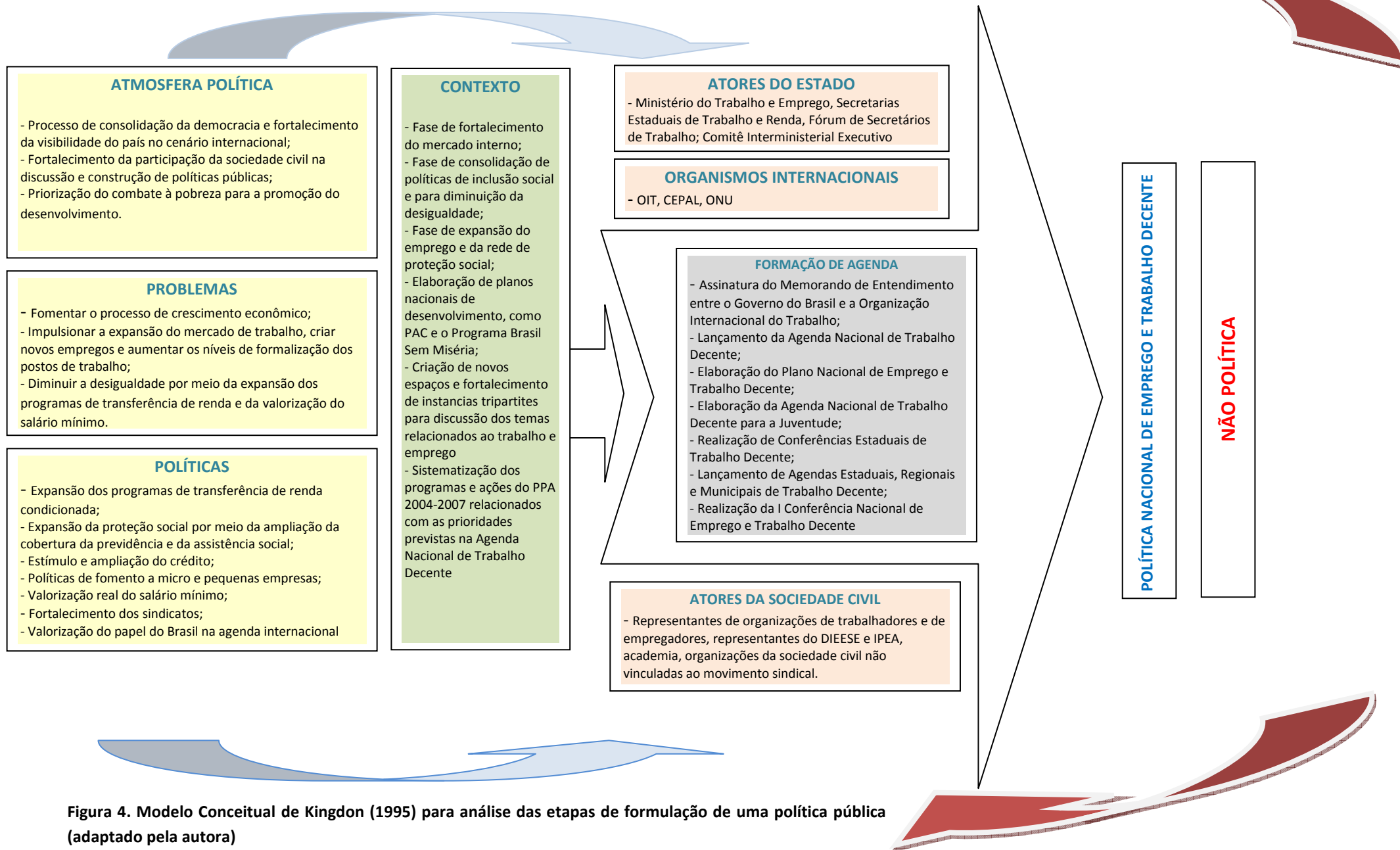


Figura 4. Modelo Conceitual de Kingdon (1995) para análise das etapas de formulação de uma política pública (adaptado pela autora)

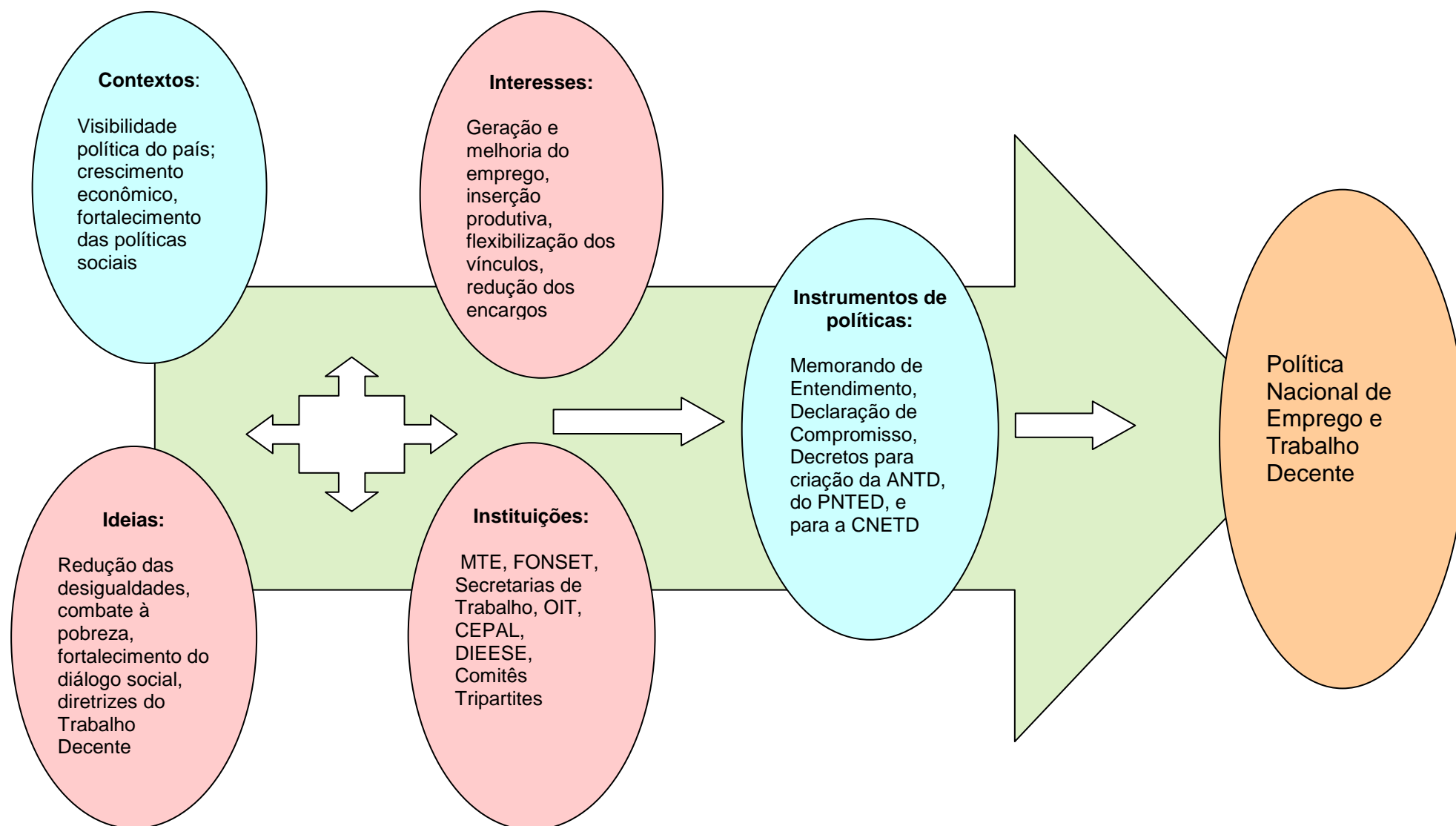


Figura 5. Modelo Conceitual de Hall (2002) sobre a importância dos 3 "is" na formulação de uma política pública (adaptado pela autora)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do ciclo de políticas públicas obedece a uma lógica onde nem sempre os critérios definidos podem ser vistos por uma ótica linear e contínua. O processo de resolução de um problema e as etapas decisórias estão inseridos em um contexto social, histórico e político que exige muitas concertações para que tenha êxito. A depender da conjuntura, muitas vezes os atores têm que competir com outras agendas para conseguir espaço para suas articulações em um determinado tema, sendo necessário muitas vezes retroceder no intuito de reformular estratégias e repactuar decisões para que o processo possa avançar.

Apesar do processo de análise requerer a observância da sequência dos passos, na prática nem sempre isso é possível, pois o processo político é dinâmico e de natureza complexa, dificultando com que os atores políticos se prendam a essa sequência. Além disso, outros processos, como os político-administrativos, devem ser incorporados na análise, pois auxiliam a configurar todas as fases do ciclo de políticas.

Outro aspecto que deve ser considerado na análise são as expectativas dos atores quando de sua inter-relação no processo. Quando este patamar está no nível das mudanças estruturais da sociedade, as ferramentas utilizadas devem prover os elementos necessários para uma análise conjuntural com perspectiva de longo prazo, o que nem sempre é possível com os elementos disponíveis para pesquisa num determinado intervalo de tempo.

A análise histórica do processo de construção do Trabalho Decente no Brasil deve estar alinhada com o entendimento da questão social inerente ao dualismo capital e trabalho. Lowy (2006), afirma que, dialeticamente, todos os fenômenos sociais e econômicos são passíveis de mudança pela ação humana. Não sendo leis eternas, absolutas ou naturais, são perfeitamente plausíveis de sofrer transformação, configurando o princípio da transitoriedade dos processos sociais e, por tanto, dos próprios parâmetros que configuram a historicidade de um processo.

Ao utilizar nesta investigação as categorias de Hall (2002) de atores, ideias, interesses e instituições dentro de um contexto social e político definido por Kingdon (1995), foi possível vislumbrar um conjunto de dimensões amplas em um cenário sujeito a influências externas e internas que foram modelando, a cada tempo, o próprio caminhar dos atores.

Dessa forma, a pesquisa procurou captar a busca pela transformação, por meio de uma proposta de política, cuja coragem e ousadia estavam no fato de pretender transformar a realidade do mundo do trabalho no país.

Lowy (2006) afirma que a análise histórica de um processo tem que estar sob a perspectiva de que um fenômeno social, cultural ou político só pode ser compreendido dentro da história e em relação ao processo histórico. Fatos históricos, sociais e naturais são diferentes entre si, mas fazem parte da história, configurando o processo histórico de forma inseparável.

Compreender o percurso histórico que as políticas de emprego têm empreendido no país, suas respostas às questões sociais inerentes ao desenvolvimento, por meio do marco conceitual de Kingdon e Hall no entrelace de ideias, interesses e instituições enriqueceu a compreensão e o significado do processo para os atores envolvidos, valorizando as concertações, os conflitos e as alternativas de soluções que foram surgindo no decorrer das negociações.

A análise feita demonstrou que o enfrentamento das desigualdades inerentes ao sistema econômico e o processo produtivo não pode ter como único instrumento ou ferramenta principal a formulação de uma política ampla e abrangente de emprego.

O potencial de uma política desse porte é a sua capacidade de incitar discussões que possam promover alterações profundas nas estruturas econômica, política e social vigente, visando o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária e justa do ponto de vista do trabalho.

Uma política nacional de Trabalho Decente deve ser um eixo orientador de políticas públicas cujo objetivo final é o desenvolvimento social da população. Agregado em um marco maior de desenvolvimento, o processo de elaboração de políticas deve estar articulado com as prioridades nacionais, os planos de longo prazo e as metas de desenvolvimento econômico e social da sociedade.

Em face desse desafio, os atores sociais envolvidos nessa discussão devem ser capacitados, mobilizados, sensibilizados e mediados para que a construção do necessário diálogo possa resultar em uma política sólida, viável e amplamente apropriada por todos os setores da sociedade.

A análise deixou claro que o desafio de construir uma política nacional de Trabalho Decente é imenso, mas possível. Não obstante as ideias, crenças, valores e interesses que permeiam, e vão sempre estar presentes em discussões dessa natureza, existe uma intenção

consolidada de avançar rumo a um consenso que vai ser fruto de uma etapa ainda em amadurecimento.

Os princípios do Trabalho Decente expressam os anseios da sociedade por um mundo socialmente mais justo e, embora com foco nas questões relacionadas ao trabalho, necessitam transitar por áreas fundamentais e prioritárias da própria democracia. O fortalecimento de instrumentos de governabilidade democrática, como a consolidação do diálogo social, a promoção da sustentabilidade econômica e ambiental, a valorização das empresas, o apoio e o fortalecimento das entidades representativas de segmentos ainda excluídos da sociedade, criam o ambiente propício para a articulação e o estabelecimento de políticas cada vez mais abrangentes e sólidas.

A análise mostrou que no caminho percorrido pelo Brasil em prol do Trabalho Decente, parte da sociedade civil representada pelo movimento sindical teve papel protagonista, levando para os primeiros escalões do governo a proposta de assumir compromissos, inclusive internacionais que visavam elevar o país a outro patamar de desenvolvimento social. As instituições tradicionais da sociedade civil tiveram, por sua parte, destacada relevância ao levantar questões ainda não habituais nos debates, como a inclusão produtiva de pessoas com deficiência, juventude e trabalho, equilíbrio entre trabalho e família, responsabilidades familiares, combate à discriminação e outros.

Ao mesmo tempo, a análise também reforçou, conforme discutido no marco referencial, que o Estado não é neutro, e assume, em muitas situações uma vinculação intrínseca com as relações de produção capitalista.

Em relação ao Trabalho Decente, os embates ocorridos durante as negociações para transformação da agenda governamental em política pública demonstrou que o Estado representa um espaço político de convergência da correlação de forças entre as instituições, ideias e os interesses expressados pelos participantes do processo, apesar de seu papel essencial de assegurar direitos sociais.

No decorrer das discussões, os dados da pesquisa apontam que algumas vezes era nítida a propensão do Estado para atender a interesses defendidos pelos trabalhadores, em outros casos este sucumbia às pressões dos empregadores, materializando as contradições e os confrontos ideológicos das partes presentes na arena política.

Sendo o Estado e a sociedade civil integrantes do todo que compõe as relações sociais, nem sempre essa divisão era visível, e mesmo durante os processos decisórios definidos pelo Estado, essa percepção de não-neutralidade estava presente. A pesquisa

mostra que freqüentemente as tentativas de solucionar as controvérsias careciam de propostas técnica e politicamente consistentes, muitas vezes não sendo considerado o resultado de políticas já implementadas ou em curso.

Há que se ter em mente que o Estado em questão é liderado por um partido que advoga a causa dos trabalhadores, e embora a governabilidade esteja alicerçada em alianças políticas que movimentam outros atores e interesses, em muitos momentos a questão econômica sobrepõe-se à social, expondo as contradições que regem a relação capital e trabalho.

Ainda que esse movimento seja saudável e faça parte dos processos democráticos, é justamente a contradição existente entre idéias e interesses que também torna o movimento frágil em alguns momentos, exigindo um posicionamento do Estado para além de suas ideologias. É nesse cenário que a neutralidade do Estado é necessária, no sentido de que as discussões têm que estar direcionadas rumo aos objetivos maiores de desenvolvimento, onde estejam contempladas as necessidades sociais dentro do arcabouço econômico estabelecido como meta de longo prazo, sem concessão de privilégios, intervenções inadequadas ou supressão de etapas que possam gerar ou fomentar conflitos.

A pesquisa reforça o pressuposto de que o processo de formação de agenda e a tentativa de transformá-la em política pública é um exercício de concertação social constante, necessitando de novos aportes políticos para sua continuidade. A criação institucional de instancias e mecanismos, por si, só, não garante que a agenda se concretize, sendo necessário que as prioridades sejam apropriadas por todos os atores participantes do processo.

O enfraquecimento da discussão na fase de transformação da agenda em política pública pode ser lido como reflexo do enfraquecimento político das próprias entidades que desencadearam o processo, resultado de processos externos ao debate sobre Trabalho Decente.

Desacertos políticos, aliados a evasão de capacidade técnica propiciaram certa inércia, necessitando de uma redefinição do jogo estratégico apesar dos interesses e do movimento dos atores para avançar na busca do consenso.

A análise evidenciou a relevância no processo do papel que os empreendedores de políticas representam e sua importância para a formulação de políticas públicas. A habilidade destes atores em identificar momentos politicamente importantes para a incorporação de novos temas na agenda pública contribuiu para a convergência dos fluxos

descrita no modelo de Kingdon (1995) estruturando a discussão sobre Trabalho Decente no nível nacional de acordo com a estruturação constante nos marcos internacionais que tratam das questões do trabalho.

Dentre os empreendedores de políticas, a pesquisa demonstrou a relevância da OIT em nível local, cujo engajamento na proposta de formação de agenda e, posteriormente, na tentativa de transformação da agenda em política pública permitiu a apropriação, pelos atores, de diretrizes e fundamentos que ampararam grande parte das discussões, tanto no nível técnico, quanto no político.

Em que pese o mandato institucional de promoção da justiça social por meio do trabalho, em nível global a diversidade de frentes em que a OIT atua faz com que os países priorizem determinadas diretrizes de acordo com sua necessidade, sendo a gestão local de suma importância para auxiliar a definição de qual marco estratégico é mais adequado para determinada realidade.

No caso do Brasil, a pesquisa mostrou que o envolvimento da OIT para a incorporação do tema do Trabalho Decente na agenda governamental estimulou outros organismos de cooperação a entrar na discussão, seja por meio da elaboração de estudos, seja no apoio político, provendo insumos para o debate interno.

Além disso, a presença da OIT deu um significado simbólico ao debate no sentido de que a proposta do Trabalho Decente representava uma resposta do Brasil às inúmeras demandas para plena observância dos direitos humanos no trabalho, para além da ratificação de suas Convenções e de outros tratados internacionais.

Os resultados da pesquisa levam a crer que o processo de concertação de idéias, interesses e instituições será constante, sendo a correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil primordial para construir o consenso sem, no entanto, desconsiderar o papel que os organismos internacionais representam no processo.

Não obstante, durante a análise foi verificado que, em relação ao referencial teórico-metodológico utilizado, o marco conceitual de Kingdon (1995) mostrou-se perfeitamente adequado para a leitura e a compreensão dos processos em questão, ressaltando a atuação dos atores no processo de formação de agenda e articulação política. No entanto, o marco de Hall (2002), em relação aos dados disponíveis, não foi plenamente capaz de proporcionar a mesma leitura em relação às idéias, interesses e instituições para além dos já declarados e tradicionais na relação capital-trabalho.

A contradição existente entre as idéias e interesses dos atores constatada não agregou novos elementos aos já conhecidos, estabelecendo a dúvida sobre se as questões apresentadas pelas partes envolvidas nas negociações continuam sendo as mesmas, apesar dos progressos observados e dos momentos políticos diferenciados, ou se não foram devidamente explicitadas nos mecanismos utilizados para a pesquisa.

Ainda assim, a pesquisa permite afirmar que, no jogo político, incentivar a formação de agenda, apresentar alternativas de soluções e contribuir para o desenho de políticas sólidas e abrangentes é responsabilidade de todos os envolvidos na construção da democracia, independente de seus interesses.

É preciso estimular a participação de novos atores no debate, como instituições não contempladas no tripartismo clássico e instituir formas de participação popular, o que denota compromisso com o desenvolvimento social e seriedade das iniciativas, mas exige maturidade para lidar com os conflitos e as críticas inerentes ao processo.

É do ponto de equilíbrio que sobrevém o resultado na forma de políticas públicas que verdadeiramente promovem o bem-estar social.

É imprescindível que um novo pacto seja feito para a realização do debate e a promoção do diálogo, com o empoderamento pleno dos atores envolvidos, a mediação necessária para a resolução dos conflitos, e o estímulo constante para a obtenção do consenso. Sem essas premissas a consolidação dos instrumentos democráticos para a elaboração de uma política nacional de Trabalho Decente pode ser uma meta ainda distante de ser alcançada.

Por fim, a pesquisa realizada possibilita a abertura de um leque de investigações futuras que possam abranger outros aspectos que não o contemplado nesta tese e que acrescente novos elementos à compreensão do processo de formulação e gestão de políticas públicas. Algumas das indagações que podem ser suscitadas incluem: como se efetivará a construção de uma futura política nacional de Trabalho Decente no Brasil? A política proposta dará conta dos desafios que a realidade contemporânea impõe às questões sobre trabalho e emprego no país? Como os novos (e velhos) atores precisarão atuar para movimentar a dinâmica que vai materializar a nova política? Quais as contribuições do processo em curso que serão os pilares da nova política? Em que medida o cenário político futuro vai determinar os rumos do Trabalho Decente no Brasil?

Referências bibliográficas:

- ABBOTT, K. *et al.* **The concept of legalization.** International Organization, v. 54, n.3, p. 401-419, 2000.
- ABRAMO, L.W. **Trabalho Decente: o itinerário de uma proposta.** Bahia Análise de Dados, Salvador, v. 20, n. 2/3, p.151-171, jul./set. 2010.
- ALMEIDA, M.H.T. **A política social no governo Lula.** Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, v. 70, p.7-17, 2004.
- ALVES, J. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências.** Brasília, IBRI, 2001.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2007.
- ANTUNES, R. (Org.) **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.
- ANTUNES, R.; ALVES, G. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital.** Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004a. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> (acessado em 11 de junho de 2012).
- ANTUNES, R. **A Dialética do Trabalho: Escritos de Marx e Engels.** São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo:Boitempo, 1999.
- ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez, Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.
- ARAGÃO, L.G.T. **Ideias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do Programa de Economia Solidária.** Brasília: Universidade de Brasília, 2011. Tese de doutorado.
- ARAUJO, R.M.B. **O Batismo do Trabalho (A experiência de Lindolfo Collor).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- ARRETICHE, M. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas.** BIB, Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências, Rio de Janeiro, n. 39, 1°. Semestre, pp.3-40. Disponível em

http://xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/Arretche_1996_BIB.pdf
(acessado em 05 de maio de 2012).

- ARRETCHÉ, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. In: São Paulo em Perspectiva, v.18 n 2; 17-26, 2004.
- ARRETCHÉ, M. **Relações federativas nas políticas sociais**. In: Educação e Sociedade, v 23 n 80, Campinas, setembro 2002.
- BARZELAY, M.; CORTAZAR, J.C. **Uma guia práctica para La elaboración de estúdios de caso sobre buenas prácticas em gerencia social**. Washington: INDES, 2004.
- BASTOS, A.V.B. **Trabalho e qualificação: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva**. In BORGES-ANDRADE, J.E.; ABBAD, G.S.; MOURÃO, L. Mourão (Orgs.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BEGHIN, N. **Parcerias e pobreza no Brasil: as contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza no Brasil nos últimos 20 anos**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Tese de doutorado.
- BELLUZZO, L.G. **A crise financeira e o papel do Estado**. In: BISPO, C.R.; MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.
- BENEVIDES, M.V. **Educação para a Democracia**. Lua Nova, São Paulo, n° 38, p. 223-38, 1996.
- BERRO, E.C. **Organização e gestão: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito**. s/d. Disponível em www.mds.gov.br/down_cnes/04_conferencias_nacionais/htm (acessado em 19 de julho de 2011).
- BEZERRA, M.O. **Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo**. In: Chaves & Teixeira (orgs.) **Espaços e Tempos da Política**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.
- BISPO, C.R.; MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.
- BOBBIO, N. & BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portal MTE/Emprego e Renda, 2012. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/> (acessado em 05 de maio de 2012).
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais**. Brasília: MTE, 2010.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional do Trabalho Decente**. Brasília: MTE, 2006.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003-2007**. Brasília: MTE, 2003.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. Brasília, 2001.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Portal Conselhos e Conferências. Disponível em http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias (acesso em 03 de março de 2013).
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/index.shtm (acesso em 09 de setembro de 2012).
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?** CEBRAP, Novos Estudos, 86, São Paulo, março 2010, p. 51-72.
- CACCIAMALI, M.C. **Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: A primeira década do século XXI**. In: BRAGA, T.; VIDAL F.; NEVES, L. (org) **Trabalho em Questão**. Salvador: SEI, 2010.
- CACCIAMALI, M.C. **Pode o salário mínimo balizar a estrutura salarial das firmas? Argumentos a favor da política ativa do salário mínimo**. In: BALTAR, P.; DEDECCA, C.; KREIN, J.D. (org.) **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005.
- CACCIAMALI, M.C.; JOSÉ-SILVA, M.F. (org) **Building gender and race equal opportunities in Latin America: the case of Brazil**. São Carlos: Suprema, 2008.

- CARDOSO JR., J.C.; JACCOUD, L. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: JACCOUD, L.; SILVA, F.B. (Orgs.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.
- CAPELLA, A.C. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- CARNOY, M. **Estado e Teoria Política.** Campinas: Papirus, 1992.
- CARVALHO, D.B.B, et al. **Mapeamento das iniciativas de vigilância, prevenção e controle das doenças crônicas não transmissíveis no Brasil, 1995-2005: subsídios para a formulação de uma política nacional de vigilância integrada.** Brasília, 2005 (trabalho não publicado).
- CARVALHO, J. M. **Cidadania o Brasil: o longo caminho.** 6.^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.
- CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- CASTELLS, M. **Teoria marxista, crises econômicas e as transformações do capitalismo.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- CASTILLO, J. J. **Sociologia del Trabajo.** In: ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.
- CASTRO, M. **De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição.** Brasília, Universidade de Brasília, 2001. Disponível em http://www.unb.br/irel/rel/rel/rel_unb_publica_cadernos.html (acessado em 05 de maio de 2012).
- CHAHAD, J.P.Z. **Políticas Ativas e Passivas no Mercado de Trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e a avaliação do caso brasileiro.** Texto elaborado para a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). s/d.
- CONFERENCIA NACIONAL DE EMPREGO E TRABALHO DECENTE, CNTED. **Documento de Subsídio.** Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.
Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3585FB2B0135B11DF1F3125E/Texto%20de%20Subs%C3%ADdio%20da%20I->

[CNETD%20Atualizado%20em%2002-09-2011.pdf](#) . (acessado em 20 de novembro de 2011).

- COUTINHO, C.N. **Gramsci, um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- COUTINHO, C.N. **Notas sobre cidadania e modernidade**. Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v.1, p. 145-165, 1997.
- CRIVELLI, E. **Democracia sindical no Brasil**. São Paulo: LTr, 2000.
- Declaração de Mar del Plata. **IV Cúpula das Américas**. Mar del Plata, Argentina: 5 de novembro de 2005.
- Declaração Universal de Direitos do Homem. In: SUSSEKIND, A. **Convenções da OIT e Outros Tratados**. 3ª Ed., São Paulo: LTR, 2007.
- DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: qualificação social e profissional**. 3ª Ed. São Paulo: DIEESE, 2011.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, DIEESE. **Diálogo social e Tripartismo no Brasil**. São Paulo: DIEESE/Força Sindical, 2009.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, DIEESE. **Formação profissional : um novo espaço de negociação**. São Paulo: Autor, 1998.
- DOWBOR, L. **Navegando na crise: o potencial de mudanças**. In: BISPO, C.R.;MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009
- DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. In: Lua Nova, nº 24, set, 1991: 85-116.

- ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- FARIA, C. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, No 21, jun. de 2000.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em <http://www.imf.org/external/index.htm> . (acessado em 29 de agosto de 2011).
- GAETANI, F. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão**. Texto para discussão n° 14. Brasília, ENAP, 1997.
- GALEAZZI, I. **Desemprego**. In: CATTANI, D; HOLZMANN, L. (Orgs.) **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.
- GALVÃO, J. **AIDS no Brasil: A agenda de construção de uma epidemia**. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, São Paulo: Editora 34, 2000.
- GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, M.W.; GASKELL G. (Eds.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.
- GIDDENS, A. **Capitalismo e moderna teoria social**. Lisboa: Editorial Presença, 1994.
- GOHN, M.G. **História dos Movimentos e Lutas sociais: A construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.
- GOLFE, O.L. **Antônio Gramsci: uma alternativa para o marxismo**. Disponível em www.rubedo.psc.br (acessado em 16 de junho de 2011).
- GOMES, M.B. **O Estado sem poder: a ressurreição anarquista, a mídia e o terceiro setor**. Disponível em www.ufrnet.br/mbolshaw/textos.htm (acessado em 19 de julho de 2011).
- GRAU, N.C. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Brasília: ENAP, 1998.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, v.5. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

- GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1996.
- GUIMARÃES, J.R.S. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação**. Brasília: OIT, 2012.
- HAAS, P.M. **Knowledge, Power and International Power Coordination**. International Organization, Winter 1992 vol. 46, number 1, p. 1-35 Stanford, The MIT Press. Disponível em <http://faculty.utep.edu/LinkClick.aspx?link=Introduction+Epistemic+Communities+and+International+Policy+Coordination.pdf&tabid=19444&mid=43213> (acessado em 19 de julho de 2011).
- HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HALL, P.A. **The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations**. In: LICHBACH, M.I.; ZUCKERMAN, A.S. (Orgs.). **Comparative Politics: Racionality, culture and structure**. Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- HALL, P.A; TAYLOR, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. In: Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso (acessado em 05 de maio de 2011).
- HARTLEY, J. **Case Study Research**. In: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential Guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 2004. Cap. 26.
- HECLLO, H. **Issue networks and the Executive Establishment**. In: Frey, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21. IPEA, 2000.
- HERZ, M., HOFFMANN, A. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1998.
- HOBBS, T. **Leviatã**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2004.
- IAMAMOTO, M. **A questão social no capitalismo**. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Nº 3 (jan/jul.2001) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

- IANNI, O. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- IANNI, O. **A ideia de Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- IANNI, O. **Sociedade civil e Estado**. In: **Classe e Nação**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986, p.51-59; 119-133.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Aspectos complementares da educação de jovens e adultos e educação profissional 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- JACCOUD, L. *et al.* **Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)**. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, 17, v. 1, 2009.
- KEOHANE, R. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. 3ª ed. New York: Longman, 2001.
- KINGDON, J.W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York, Longman, 1995.
- KOWARICK, L. **Processo de desenvolvimento do Estado na América Latina e Políticas Sociais**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 17, 1985.
- KRIPPENDORF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. Londres: Sage, 1980.
- KYMLICKA, W. **Citizenship**. In: CRAIG, E. (org). **Routledge Encyclopedia of Philosophy**. London: Routledge, 1998. Tradução de Desidério Murcho. Disponível em http://www.didacticaeditora.pt/arte_de_pensar/leit_cidadania.html. (acessado em 19 de julho de 2011).
- LAVINAS, L. **Crise: ocasião para ajustes progressivos e inclusivos**. In: BISPO, C.R.;MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009
- LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo civil**. In: WEFFORT, F.C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo, Ática, 2002. p. 90-110.
- LOWY, M. **Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista**. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- LUZ, M.T. **Dois questões permanentes em um século de políticas de saúde no Brasil republicano**. In: Ciência e Saúde Coletiva, vol 5 n 2, p. 293-312, 2000.

- MACHADO, D.C.; NETO, J.H. **Políticas ativas e passivas do mercado de trabalho: panorama atual.** Texto para discussão nº 39. CEDE, abril 2011.
- MACHADO, K. **A discussão acerca da focalização e o gasto social federal.** Conjuntura e Planejamento. Salvador: SEI, n. 149, outubro de 2006. Disponível em www.mds.gov.br/...social/...social/a_discussao_acerca_da_focalizacao_e_o_gasto_social_federal.pdf (acessado em 22 de abril de 2011).
- MAQUIAVEL, N. **O Príncipe.** In: WEFFORT, F.C. (Org.) **Os Clássicos da Política.** São Paulo: Ática, 2002. p.25-50.
- MARSHAL, T.H. **Cidadania e classe social.** In: MARSHAL, T.H., **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K; ENGELS, F. **Ideologia alemã.** In: CARNOY, M. **Estado e Teoria Política.** Campinas: Papyrus, 1992.
- MARX, K. **O Capital.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro I, vol. I, 1971.
- MATIJASCIC, M.; PIÑON, M. ACCIOLY, L. **Crise Financeira Internacional: reação das instituições multilaterais.** In: BISPO, C.R.;MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho.** Brasília: ANFIP, 2009.
- MELO, M. **Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p. 169-206, 2004.
- MENICUCCI, T.; BRASIL, F. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitaria e da reforma urbana.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.
- MESZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição.** São Paulo: Boitempo, 2002.
- MILLER, H. **Post-progressive Public Administration: lessons from policy networks.** Public Administration Review, v.54, n. 4., 1994.
- MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.
- MINSKY, H. **Financial instability revisited.** In: **Inflation, recession and economic policy.** Armonk: Wheatsheaf Books, 1982. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?** CEBRAP, Novos Estudos, 86, São Paulo, março 2010, p. 51-72.

- MIRANDA, S.A.A. **Welfare State: críticas e caminhos.** Revista Jus Navigandi, março de 2008. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/19227/welfare-state-criticas-e-caminhos/2> (acessado em 22 de maio de 2011).
- MOLINA, C.G. **Modelo de formación de políticas y programas sociales: notas de clase.** Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, 2002.
- MONDAINI, M. **Gramsci e a “subida ao sótão” da filosofia da praxis.** Disponível em www.artnet.com.br/gramsci (acessado em 19 de julho de 2011).
- MORAIS, L. **A crise capitalista contemporânea e suas consequências econômicas e políticas no sistema internacional.** In: BISPO, C.R.; MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho.** Brasília: ANFIP, 2009.
- MOURA, C. **A sociologia posta em questão.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.
- MOURÃO, L. **Oportunidades de qualificação profissional no Brasil: reflexões a partir de um panorama quantitativo.** RAC, Curitiba, v. 13, n. 1, art. 8, p. 136-153, Jan./Mar. 2009. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac> (acessado em 19 de julho de 2011).
- NASCIMENTO, A.M. **Organização sindical na perspectiva da Constituição de 1988.** Revista LTr. São Paulo, ano 52, n. 12, jan, 1988.
- NETO, O. C. In.: MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.
- NETO, L.C. **Hegemonia e política de estado: do Marxismo à Realpolitik.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.
- NIOCHE, J.P. **Ciência administrativa, management público y análisis de políticas públicas.** In: Tecnologia Administrativa, vol 11 n 23, 1997.
- NOVELLI, J. **Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998).** São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.
- OFFE, C. **Capitalismo desorganizado.** São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OIT. **Declaração Conjunta do Presidente da República Federativa do Brasil e do Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho para o estabelecimento de um programa de cooperação técnica para a promoção de uma Agenda de Trabalho Decente.** Genebra, Brasília, 2009.

- OIT. **Informe sobre el trabajo en el mundo en 2009: crisis mundial del empleo y perspectivas.** Organización Internacional del Trabajo, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2010.
- OIT. **Para superar a crise: Um Pacto Global para o Emprego.** Lima: OIT, 2009.
- OIT. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente.** Brasília, CEPAL: PNUD: OIT, 2008a.
- OIT. **Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa.** Genebra: OIT, 2008. Disponível em http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_globalizacao_213.pdf (acessado em 11 de junho de 2012).
- OIT. **Resolução sobre a Promoção de Empresas Sustentáveis.** Genebra: OIT, 2007.
- OIT. **Trabalho Decente nas Américas: uma Agenda Hemisférica 2006-2015.** Brasília: OIT, 2006.
- OIT. **As regras do jogo: uma breve introdução às normas internacionais do trabalho.** Genebra: OIT, 2005.
- OIT. **Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho para o estabelecimento de um programa de cooperação técnica para a promoção de uma Agenda de Trabalho Decente.** Genebra, Brasília, 2003.
- OIT. **Declaração Tripartite de Princípios sobre as Empresas Multinacionais e a Política Social.** Brasília: OIT, 2002.
- OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, M.A.B. **Cidadania plena: a cidadania modelando o Estado.** São Paulo: Alfa-Omega, 2005.
- OUTHWAITE, W. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora Ltda., 1996.
- PALIER, B.; SUREL, Y. **Les “trois I” et l’analyse de l’état en action.** Revue Française de Science Politique, Paris, v. 55, n.1, p.7-32, fév. 2005.
- PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, P.A.P. **Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira.** In: CARVALHO, D.B.B.; DEMO, P.; SOUSA, N.H.B.

- (Org). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
- PINHEIRO, A.R.O. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção do consenso político**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Tese de doutorado.
 - PINHEIRO, V.C. **Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. Brasília, IPEA, Planejamento e Políticas Públicas, n 12, Junho/Dezembro, Brasília, 1995.
 - PINTO, I. C. M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. Universidade Federal da Bahia, 2004. Tese de doutorado.
 - POCHMANN, M. **Trabalho em questão neste início de século XXI**. In: BRAGA, T.; VIDAL F.; NEVES, L. (org) **Trabalho em Questão**. Salvador: SEI, 2010.
 - POCHMANN, M. **A crise internacional e seus efeitos no Brasil**. In: BISPO, C.R.;MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.
 - POCHMANN, M. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v 19, n.1, p. 125-155, 1998.
 - POCHMANN, M. **Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações**. In: BOGUS, L.; PAULINO, A.Y. (Orgs.) **Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais**. São Paulo: EDUC, 1997.
 - POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
 - POLIGNANO, M.V. **História das políticas de saúde no Brasil: uma pequena revisão**. Belo Horizonte, Faculdade de Medicina, UFMG, s/d.
 - PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
 - PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª Ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
 - PRZEWORSKI, A. **Capitalism and Social Democracy**. Cambridge: 1985.
 - RAMOS, D. A. **Políticas Públicas Ativas de Emprego: Estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

- RICHARDSON, R.J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.
- RIFKIN, J. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força de trabalho.** São Paulo: Makron Books, 1995.
- ROCHA, C. V. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. Algumas observações.** *Revista de Ciências Sociais.* Civitas. V. 5, No 1. Porto Alegre, 2005.
- RODGERS, G. **El Trabajo Decente como una meta para la economía global.** Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: formación profesional, productividad y trabajo decente. Montevideo, n. 153, 2002.
- RODGERS, G.; LEE, E. SWEPSTON, L.; VAN DAELE, J. **La organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009.** Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2009.
- ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-Providência.** Belo Horizonte: Inquérito, 1992.
- ROSENAU, J.N. **Governance in the Twenty-First Century.** *Global Governance* vol. 1, nº 1, Winter 1995, pp. 13-43.
- ROUSSEAU, J.J. **Discurso sobre a origem da desigualdade.** In: WEFFORT, F.C. (Org.) **Os Clássicos da Política.** São Paulo: Ática, 2002. p. 201-242.
- RUA, M.G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, INDES, 1997.
- RUDIO, F.V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** Petrópolis: Ed.Vozes, 1995.
- SANDRONI, P. (Org.) **Dicionário de Economia do Século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SANTOS, B. S.. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política.** São Paulo: Cortez, 2006.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. **A aceleração contemporânea.** In: SANTOS, M. *et al* (Orgs). **O novo mapa do mundo.** São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, W.G. **Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática.** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1998.

- SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SANTOS, W. G. **Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- SCHMITTER, P.C. **Reflexões sobre o conceito de política**. In: **Política e ciência política**, Brasília: Ed. UnB, 1979.
- SCHNORR, G.M. **A contribuição filosófica dos movimentos culturais**. Disponível em www.milenio.com.br/ifil/biblioteca/schnorr.htm (acessado em 23 de outubro de 2011).
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Campus, 1982.
- SEIBEL, E.J. **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública**. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, s/d. Disponível em www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandasociais.htm (acessado em 23 de outubro de 2011).
- SICSÚ, J. **A economia brasileira durante a crise: indicadores de performance e perspectivas**. BISPO, C.R.; MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.
- SILVA, L.I.L. Discurso na 98ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, Suíça, 15 de junho de 2009.
- SOUZA, A.A. **O conceito gramsciano de “revolução passiva” e o estado brasileiro**. Revista Labor, Universidade Federal do Ceará, v.3, 2010. Disponível em http://www.revistalabor.ufc.br/Artigo/volume3/conceito_gramsciano.pdf (acessado em 17 de setembro de 2011).
- SOUZA, J. **(Não)reconhecimento e Subcidadania ou “o que é ser gente?”**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 59, p. 51-74, 2003.
- SOUZA, J. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- SUPERVIELLE, M.; ZAPIRAIN, H. **Construyendo el futuro com Trabajo Decente**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 2009.
- SUSSEKIND, A. **Convenções da OIT**. São Paulo: LTR, 1998.
- TORRES, J.C.O. **A Democracia Coroadada**. 2ª Ed., Petrópolis: Ed. Vozes, 1964.

- UNITED NATIONS INFORMATION CENTRE. **ABC das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: UNIC-Rio, 2011.
- WEFFORT, F.C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2002.
- WILENSKY, H. **The Welfare State and Equality**. Berkeley, University of California, 1975. In: ARRETCHE, M. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. BIB, Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências, Rio de Janeiro, n. 39, 1º. Semestre, pp.3-40. Disponível em http://xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/Arretche_1996_BIB.pdf (acessado em 13 de agosto de 2011).
- VALA, J. **A Análise de Conteúdo**. In: SILVA, A.S. & PINTO, J.M. (Orgs.), **Metodologia das Ciências Sociais**. Porto: Edições Afrontamento, 1986.
- VAZ, F.T. **Uma contribuição para o debate político sobre a crise de 2008 e suas conseqüências**. In: BISPO, C.R.;MUSSE, J.S.; VAZ, F.T.; MARTINS, F.J. (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no Mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.
- VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. 2a. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- VIEIRA, E.A. **A política e as bases do direito educacional**. Cad. CEDES, vol. 21, nº 55. Campinas: 2001.
- VIEIRA, E.A. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1995.
- VON POTOBSKY, G.; DE LA CRUZ, H. B. **La Organización Internacional del Trabajo**. Buenos Aires: Astrea, 1990.
- YANNOULAS, S.C. **O trabalho sem fim: sobre a centralidade dos trabalhos femininos**. In: ROSSO, S.D.; FORTES, J.A.A.S. (Orgs.) **Condições de trabalho no limiar do século XXI**. Brasília: Éppoca, 2008.
- YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

LEIS, DECRETOS, PORTARIAS E RESOLUÇÕES

- BRASIL. Lei nº 10.097 de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943 sobre o trabalho de menor aprendiz e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 8.352 de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.
- BRASIL. Lei Complementar nº 08 de 03 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e dá outras providências.
- BRASIL. Lei Complementar nº 07 de 07 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 185 de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 926 de 10 de outubro de 1969. Institui a Carteira de Trabalho e Previdência Social, altera dispositivos da Consolidação das leis do trabalho e do Estatuto do Trabalhador Rural, e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.162 de 1º de maio de 1940. Institui o salário mínimo e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 399 de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo.
- BRASIL. Decreto de 24 de novembro de 2010. Convoca a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente – CNTED.
- BRASIL. Decreto de 04 de junho de 2009. Institui Comitê Executivo para estabelecer programa de cooperação técnica objetivando a construção de agenda de promoção do trabalho decente, de acordo com o Memorando de Entendimento firmado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho - OIT, datado de 02 de junho de 2003.

- BRASIL. Decreto nº 76.403 de 08 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto nº 67.227, de 21 de setembro de 1970. Estabelece prioridades para uma política de valorização da ação sindical.
- BRASIL. Decreto nº 22.035 de 29 de outubro de 1932. Altera o decreto n. 21.580, de 29 de junho de 1932, que regulamentou o de n. 21.175, de 21 de março de 1932, pelo qual foi instituída a carteira profissional.
- BRASIL. Decreto nº 21.175 de 21 de março de 1932. Institui a Carteira Profissional.
- BRASIL. Decreto nº 19.770 de 19 de março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto nº 1.443 de 26 de novembro de 1930. Cria o Ministério do Trabalho.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego. Portaria nº 819 de 28 de abril de 2011. Institui a Comissão Nacional Portuária e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 186 de 10 de abril de 2008. Dispõe sobre os pedidos de registro sindical no Ministério do Trabalho e Emprego e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 540 de 07 de novembro de 2007. Cria o Grupo de Trabalho Tripartite e dá outras providências.

Sites consultados:

www.dieese.org.br

www.ibge.gov.br

www.ilo.org

www.ipea.gov.br

www.mds.gov.br

www.mps.gov.br

www.mte.gov.br

www.oit.org.br

www.onu-brasil.org.br

www.planalto.gov.br

www.saude.gov.br

www.senado.gov.br

Anexos

- I- Roteiro de entrevista semi-estruturada
- II- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- III- Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho
- IV- Declaração Conjunta do Presidente da República Federativa do Brasil e do Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho
- V- Declaração da Delegação Brasileira presente à 98ª Conferência Internacional do Trabalho

ANEXO I

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Entrevista semi-estruturada:

- 1) Em sua opinião, em que momento a necessidade de construção de uma política sobre trabalho decente entrou para a agenda pública governamental brasileira? Por quê?
- 2) Em sua opinião, quais fatores (políticos, econômicos, sociais) influíram para a estruturação da Agenda Nacional de Trabalho Decente em 2006 e a formulação do Plano Nacional de Trabalho Decente?
- 3) Quais foram os atores que, de alguma forma, contribuíram para a formulação da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente (gestores públicos de instituições governamentais, entidades representativas de trabalhadores e de empregadores, conselhos de direitos, ONGs, organismos internacionais, universidades etc)?
- 4) Outros setores, além do Trabalho, participaram das discussões relacionadas à formulação da Agenda e do Plano?
- 5) As diretrizes da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente foram debatidas e negociadas? Como?
- 6) Quais as questões ou preocupações estratégicas foram relevantes na fase de construção da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente?
- 7) Anteriormente à construção da Agenda, existiam programas, projetos ou ações implementadas/executadas, no âmbito federal, objetivando a promoção do Trabalho Decente no Brasil? Quais?
- 8) Essas ações atingiram seu objetivo? Por que foram mudados? Quem decidiu realizar as mudanças?
- 9) Qual grau de prioridade foi conferido à diretriz de promoção do Trabalho Decente no Brasil? Por quê?
- 10) Quais as questões prioritárias e opções estratégicas foram identificadas na proposta de construção da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente?
- 11) Quais os principais obstáculos ou desafios ao processo de construção da proposta da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente?
- 12) Alguma reivindicação ou parcela da sociedade não foi contemplada na proposta? Por quê?
- 13) Em sua opinião, qual é a relevância das Convenções e da assistência técnica prestada pela OIT para a formulação da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente?

- 14) Em sua opinião, qual o maior mérito da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente?
- 15) Em sua opinião, qual a maior deficiência da Agenda e do Plano Nacional de Trabalho Decente?
- 16) Explícite sua opinião sobre a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, realizada em agosto de 2012, em Brasília, DF.
- 17) Em sua opinião, quais foram os ganhos da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, realizada em agosto de 2012, em Brasília, DF?
- 18) Em sua opinião, quais foram as dificuldades encontradas durante a realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, realizada em agosto de 2012, em Brasília, DF?
- 19) Em sua opinião, porque os atores tripartites participantes da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, realizada em agosto de 2012, em Brasília, DF, não finalizaram as discussões que serviriam de base para o documento-base de consenso para a futura elaboração de uma política sobre trabalho e emprego no Brasil?
- 20) Em sua opinião, que estratégias deveriam ser adotadas durante a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, realizada em agosto de 2012, em Brasília, DF para que fosse possível o estabelecimento de uma proposta de política sobre trabalho e emprego no Brasil?

ANEXO II

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
 INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, concordo em participar, por minha livre e espontânea vontade, da pesquisa para tese de doutoramento do Programa de Pós Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília, intitulada “Paradoxos do Processo de Formação da Agenda de Trabalho Decente no Brasil (2003-2012)”, aplicada pela doutoranda Ana Lucia de Oliveira Monteiro, sob a orientação da Professora Doutora Denise Bomtempo Birche de Carvalho, da Universidade de Brasília.

Declaro estar esclarecido(a) e informado(a) que se trata de pesquisa de natureza qualitativa que tem por objetivo esclarecer quais os fatores econômicos, sociais e políticos determinam a inserção de um tema na agenda pública governamental, assim como investigar como se dão os processos políticos de formulação de políticas públicas no locus do Estado.

De livre e espontânea vontade responderei às perguntas da entrevista, que será gravada, transcrita e analisada pela pesquisadora.

Declaro também estar ciente que, durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecido (a), como terei a liberdade de me recusar a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Tenho garantia de sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e minha participação está livre de qualquer remuneração ou despesa.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistada(o) _____

Pesquisadora _____

Brasília, _____ de _____ de 2012.

ANEXO III

**MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA
DO BRASIL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**



MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO PARA O ESTABELECIMENTO DE UM PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA A PROMOÇÃO DE UMA AGENDA DE TRABALHO DECENTE

Considerando o Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, firmado em 29 de dezembro de 1964,

Considerando o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho para Cooperação Técnica com outros Países da América Latina e Países da África, firmado em 29 de julho de 1987,

Considerando o Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho para Cooperação Técnica com outros Países da América Latina e Países da África, para o Desenvolvimento de Ações e Atividades em Áreas Pertinentes a Assuntos Trabalhistas e Sociais, firmado em 17 de abril de 1996,

Considerando a disposição de estreitar os laços de cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho, em decorrência dos encontros mantidos pelo Senhor Diretor Geral da OIT, Juan Somavia, com o Excelentíssimo Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e com demais autoridades do Governo Federal, por ocasião da Missão de Alto Nível a Brasília, em janeiro de 2003,

Considerando os entendimentos mantidos entre a Organização Internacional do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Previdência, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, entre outros, para a discussão de projetos e ações de cooperação técnica, em seguimento à Missão acima referida,

O Governo da República Federativa do Brasil (doravante denominado Governo brasileiro) e a Organização Internacional do Trabalho (doravante denominada OIT), decidem subscrever o presente Memorando de Entendimentos.

1. O objetivo do presente Memorando de Entendimentos é o de estabelecer um marco para o desenvolvimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica entre a OIT e o Governo brasileiro para a promoção de uma agenda de trabalho decente, a ser executado em consulta com organizações de empregadores e trabalhadores.
2. O referido Programa deverá definir as prioridades para o desenvolvimento de projetos e atividades de cooperação em diversos setores, a partir do compromisso da OIT em apoiar os esforços do Governo brasileiro para promover o crescimento econômico e a justiça social e para fortalecer o diálogo social.
3. O Programa deverá contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável associado aos mecanismos de proteção e justiça social, levando em consideração a Agenda de Trabalho Decente da OIT.
4. O Programa deverá prestar apoio às políticas e programas nacionais identificados abaixo, garantindo sua integração ao Programa Fome Zero e a outros programas de redução da pobreza, de proteção social e de revitalização econômica:
 - a) Geração de emprego, micro-finanças e capacitação de recursos humanos, com ênfase na empregabilidade dos jovens;
 - b) Viabilização e ampliação do sistema de seguridade social;
 - c) Fortalecimento do tripartismo e do diálogo social;
 - d) Combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de crianças e adolescentes; ao trabalho forçado; e, à discriminação no emprego e na ocupação;
5. Para a execução do presente Memorando de Entendimentos, o Governo brasileiro e a OIT deverão estabelecer um Comitê Executivo, a ser integrado por representantes de cada parte, com o fim de:
 - a) Formular propostas de projetos e atividades de cooperação técnica nas áreas identificadas no parágrafo 4;

b) Envidar os esforços necessários para mobilizar recursos técnicos e financeiros próprios e da comunidade internacional para a implementação dos projetos e atividades mencionados acima;

c) Acompanhar a execução dos projetos e atividades de cooperação implementados ao abrigo do presente Memorando de Entendimentos; e,

d) Coordenar a execução e, caso necessário, rever os objetivos e termos do presente Memorando de Entendimentos.

6. O Governo brasileiro e a OIT deverão firmar instrumentos específicos, a serem definidos em comum acordo, para a execução dos projetos indicados no parágrafo 4, obedecendo as disposições dos Acordos e do Ajuste Complementar supra-mencionados.

Feito em Genebra, aos 2 dias do mês de Junho de 2003, em dois originais, nas línguas portuguesa e inglesa, sendo ambos os textos igualmente autênticos.



PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL
Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente



PELA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL
DO TRABALHO
Juan Somavia
Diretor-Geral

ANEXO IV**DECLARAÇÃO CONJUNTA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA
DO BRASIL E DO DIRETOR GERAL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL
DO TRABALHO**

DECLARAÇÃO CONJUNTA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E DO DIRETOR GERAL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

1. O Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho, Juan Somavia, reunidos no dia 15 de junho de 2009, em Genebra, por ocasião da 98ª Conferência Internacional do Trabalho, firmam a presente Declaração Conjunta.

2. **Recordam** o Memorando de Entendimento, firmado em 2 de junho de 2003, entre o Governo brasileiro e a OIT, com o objetivo de estabelecer um programa de cooperação técnica para a promoção de uma agenda de trabalho decente no Brasil. O referido Memorando resultou na *Agenda Nacional de Trabalho Decente*, construída em consulta com as organizações de trabalhadores e empregadores e lançada pelo Ministro do Trabalho do Brasil, em maio de 2006, durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT realizada em Brasília.

3. **Tomam em consideração** que durante a citada reunião regional, foi discutida pelos constituintes tripartites de 23 países da região a *Agenda Hemisférica de Trabalho Decente*, que estabeleceu metas para a promoção do trabalho decente a serem alcançadas por meio do desenvolvimento de programas de trabalho decente em cada país da região. O Presidente do Brasil reitera o compromisso de implementar ambas as agendas, envidando os esforços necessários no sentido de alcançar os resultados e metas previstos.

4. **Destacam** que foram realizados avanços significativos na promoção do trabalho decente no Brasil que se traduzem na geração de empregos formais, no expressivo aumento real do salário mínimo, no processo de erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado e na extensão da proteção social a um maior contingente de trabalhadores e suas famílias, especialmente as mulheres, jovens e as populações negra e indígena. **Registram** ainda a construção de instrumentos e políticas para promover a igualdade de gênero e raça e a intensificação da negociação coletiva entre trabalhadores e empregadores.

5. No atual momento, marcado pelos impactos da crise econômica internacional sobre as economias e os mercados de trabalho de todos os países, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Diretor Geral Juan Somavia **concordam** que a promoção do emprego de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social, o respeito aos princípios e direitos fundamentais do trabalho e o diálogo social, no marco do Programa de Trabalho Decente da OIT, constituem um conjunto eficaz de políticas para responder à crise econômica atual.

6. **Ressaltam** os esforços realizados pelo Brasil no sentido de colocar a geração de emprego produtivo e trabalho decente no centro das políticas econômicas e das estratégias de enfrentamento da crise, por meio da adoção de políticas anti-cíclicas para assegurar a manutenção dos investimentos, o fluxo de crédito e a ampliação dos estímulos fiscais direcionados para atividades produtivas e empresas sustentáveis, com o objetivo de gerar emprego e renda para a sua população.

/..

7. **Defendem** a necessidade de se tomarem medidas adicionais para assegurar o cumprimento dos princípios e direitos fundamentais do trabalho a fim de evitar que a redução do ritmo de crescimento econômico e o aumento das taxas de desemprego coloquem em risco as conquistas já obtidas na promoção do trabalho decente;

8. **Advertem** que a adoção de medidas protecionistas por parte dos diferentes países, ao invés de representar uma solução para a crise, pode implicar no seu aprofundamento, ao deprimir os fluxos de comércio e investimentos e agravar a recessão econômica;

9. **Reafirmam** a convicção de que o diálogo social e a prática do tripartismo, tanto em nível nacional como internacional, são ainda mais necessários neste momento em que a crise global do emprego se aprofunda. Concordam que a superação deste enorme obstáculo ao crescimento exigirá uma coordenação dos esforços de todos os países e, dentro destes, dos seus respectivos governos e organizações de trabalhadores e de empregadores. A iniciativa dos Governos do Brasil e da Argentina de propor a presença permanente da OIT nas reuniões do G-20 representa um importante passo nesse sentido.

10. **Manifestam** seu apoio à proposta de construção de um Pacto Mundial pelo Emprego apresentada à 98ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, enquanto instrumento para enfrentar a crise econômica internacional e retomar o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável, em conformidade com a Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa adotada pela 97ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em junho de 2008.

11. **Decidem** unir os seus esforços para difundir e impulsionar a Iniciativa Global sobre Empregos Verdes, promovida pela OIT, PNUMA, OIE e CSI, enquanto estratégia de enfrentamento das duas grandes crises que assolam o mundo simultaneamente: a crise econômica internacional e a crise climática.

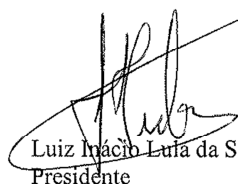
12. Com base nesses pressupostos, o Presidente da República Federativa do Brasil e o Diretor Geral da OIT **resolvem** estabelecer um novo marco de cooperação para o desenvolvimento do Plano Nacional de Trabalho Decente (PNTD) no Brasil. O referido Plano, cujas prioridades e resultados, acordados de forma tripartite, se encontram anexos a esta Declaração, deverá ser concluído por meio de amplo processo de consulta e diálogo social e submetido ao Comitê Executivo Interministerial criado especialmente para esta finalidade. Caberá também a este Comitê coordenar a sua implementação, em consulta com as organizações de trabalhadores e de empregadores através de Grupo Técnico Tripartite.

13. O Diretor Geral da OIT **reafirma** o compromisso desta instituição com o processo de desenvolvimento do Plano Nacional de Trabalho Decente do Brasil. Para tanto, deverá ser elaborado, até 15 de novembro de 2009, um programa de cooperação específico, o qual definirá a forma e os mecanismos de colaboração que serão colocados à disposição do país para contribuir com a execução do PNTD.

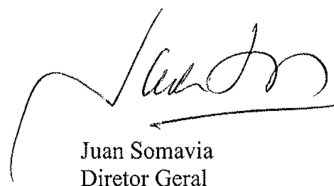
./.

14. O Presidente da República Federativa do Brasil e o Diretor Geral da OIT **manifestam** igualmente sua disposição de aprofundar as iniciativas voltadas à cooperação sul-sul, em conformidade com o Ajuste Complementar firmado em março de 2009 para a implementação de um Programa de Parceria OIT/Brasil, com o fim de apoiar a promoção da Agenda de Trabalho Decente em outros Estados membros da OIT.

ASSINADA em Genebra, Suíça, aos quinze dias do mês de junho de 2009.



Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente
República Federativa do Brasil



Juan Somavia
Diretor Geral
Organização Internacional do Trabalho

ANEXO V**DECLARAÇÃO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA PRESENTE À 98ª
CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO**

DECLARAÇÃO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA PRESENTE À 98ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO.

Os representantes do governo e das organizações de trabalhadores e empregadores que compõem a delegação brasileira presente à 98ª Conferência Internacional do Trabalho, abaixo assinados, assumem o compromisso, em nome das instituições que representam, de dar continuidade ao diálogo que já vem desenvolvendo em torno da elaboração e implementação do Plano Nacional de Trabalho Decente do Brasil, com base nas seguintes prioridades e resultados previamente acordados:

Prioridade 1. Gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento.

Resultado 1.1. Investimentos públicos e privados e estímulos fiscais e financeiros direcionados a setores estratégicos e/ou intensivos em mão de obra para a geração de emprego e a promoção do desenvolvimento sustentável, principalmente por meio de:

- (i) empresas sustentáveis
- (ii) empreendimentos para a melhoria e/ou conservação da qualidade ambiental,
- (iii) micro e pequenas empresas,
- (iv) cooperativas e empreendimentos de economia solidária,
- (v) agricultura familiar.

Resultado 1.2. Política de valorização do salário mínimo mantida.

Resultado 1.3. Sistema público de emprego, trabalho e renda (SPTER) fortalecido, por meio da ampliação e integração das políticas de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra e de seguro-desemprego, especialmente para jovens, mulheres e população negra.

Resultado 1.4. Proteção social aos trabalhadores e trabalhadoras e suas famílias ampliada e fortalecida, especialmente para grupos sociais mais vulneráveis e trabalhadores/as migrantes, em consonância com a C. 102 da OIT sobre seguridade social (padrões mínimos), ratificada pelo Brasil.

Resultado 1.5. Iniciativas legislativas e de políticas para facilitar a transição das atividades informais para a formalidade desenvolvidas, considerando as dimensões de gênero e raça.

Resultado 1.6. Igualdade de oportunidades e de tratamento no mundo do trabalho aumentada, em conformidade com as Convenções da OIT nº 100 e 111, ratificadas pelo Brasil.

Prioridade 2. Erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, especialmente nas suas piores formas

Resultado 2.1. Trabalho infantil progressivamente erradicado.

Resultado 2.2. II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo implementado, monitorado e avaliado.

Handwritten signatures of the Brazilian delegation members, including names like 'Muniz' and 'C. A. B.', along with a small circular stamp on the right side.

Resultado 2.3. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes implementados, monitorados e avaliados.

Prioridade 3. Fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática

Resultado 3.1. Mecanismos e instâncias de diálogo social fortalecidos e ampliados, em especial os instrumentos de negociação coletiva

Resultado 3.2. Medidas efetivas tomadas em consulta com empregadores e trabalhadores para:

- (i) promover a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008 ;
- ii) promover o exame das normas internacionais do trabalho.
- (iii) aplicar as normas internacionais do trabalho ratificadas pelo Brasil.

Resultado 3.3. Agendas de Trabalho Decente promovidas em Regiões, Estados e Municípios, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores.

Genebra, 15 de junho de 2009.



Carlos Lupi
Ministro do Trabalho e Emprego

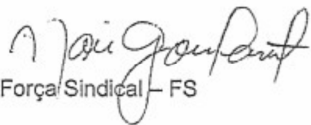
Pelos Empregadores

Confederação da Agricultura e Pecuária do
Brasil – CNA


Confederação Nacional do Comércio de Bens,
Serviços e Turismo – CNC

Pelos Trabalhadores


Central Única dos Trabalhadores –
CUT


Força Sindical – FS