ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lanzara, Arnaldo Provasi

Working Paper

Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada

Texto para Discussão, No. 2052

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lanzara, Arnaldo Provasi (2015) : Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada, Texto para Discussão, No. 2052, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121555

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

2052
TEXTO PARA DISCUSSÃO

CAPACIDADES ESTATAIS, TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL: ÁFRICA DO SUL, ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Arnaldo Provasi Lanzara

ipea

2052
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, março de 2015

CAPACIDADES ESTATAIS, TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL: ÁFRICA DO SUL, ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA[1]

Arnaldo Provasi Lanzara[2]

1. Este *Texto para discussão* é parte integrante de um conjunto de artigos produzidos pela pesquisa intitulada *Capacidades estatais para o desenvolvimento em países emergentes*: o Brasil em perspectiva comparada, conduzida por meio de uma parceria entre o Ipea e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), sob a coordenação de Alexandre de Ávila Gomide, integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, e Renato Raul Boschi, coordenador do INCT-PPED. A pesquisa teve como principal objetivo identificar vantagens institucionais do Estado brasileiro para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento por meio da análise comparativa com um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram analisadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho, desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, infraestrutura energética e licenciamento ambiental e de inserção e cooperação internacional. Além dessas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, as relações entre Estado e sociedade e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento. Com os resultados e achados proporcionados pela pesquisa, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e competências do Estado brasileiro, especialmente do Poder Executivo, para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e o mercado.

2. Pesquisador vinculado ao Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT-PPED). Professor da Universidade Federal Fluminense no Polo Universitário de Volta Redonda (UFF/PUVR).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: J48; J88; J32.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 CAPACIDADE DO ESTADO E POLÍTICA SOCIAL 8

3 ÁFRICA DO SUL: TRABALHO SEM PROTEÇÃO E PROTEÇÃO SEM TRABALHO 14

4 ARGENTINA: DO DESMONTE DAS INSTITUIÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO
À RECUPERAÇÃO DAS CAPACIDADES DE PROVISÃO SOCIAL DO ESTADO 22

5 BRASIL: A ARTICULAÇÃO ENTRE TRABALHO E SEGURO SOCIAL 32

6 CONCLUSÃO 46

REFERÊNCIAS 49

SINOPSE

Este estudo analisou em perspectiva comparada os sistemas de proteção social da África do Sul, Argentina e Brasil, destacando os diferentes graus de articulação existentes entre suas políticas de seguridade e de proteção do trabalho. O estudo comparou as capacidades estatais de implementação de políticas sociais desses países e seus constrangimentos na consecução dos objetivos do crescimento econômico com proteção social. Conclui-se que as principais diferenças entre os respectivos países decorrem de suas distintas políticas públicas e estratégias de proteção para afrontar os problemas sociais, especialmente em momentos de crescimento econômico. Nos casos de Argentina e Brasil, as estratégias de proteção estão focadas na geração de empregos formais, enfatizando a maior capacidade dos respectivos Estados de prover benefícios contributivos e de incrementar a proteção do trabalho e o valor do salário mínimo. Diferentemente, na África do Sul há uma disjuntiva entre seguridade social e proteção do trabalho, que além de ausentes de apoios estatais possuem um acentuado caráter privatista.

Palavras-chave: capacidades estatais; trabalho; seguridade social; África do Sul; Argentina; Brasil.

ABSTRACT

This study analyzed in comparative perspective the social protection systems in South Africa, Argentina and Brazil, highlighting the different levels of existing links between their security policies and labor protection. The study compared the state capacity to implement social policies of these countries and their constraints in achieving the objectives of economic growth with social protection. It is concluded that the main differences between their countries stem from their different public policies and protection strategies for tackling social problems, especially in times of economic growth. In the cases of Argentina and Brazil, protection strategies are focused on the generation of formal employment, emphasizing the increased capacity of the respective States to provide contributory benefits and increasing labor protection and the minimum wage. In contrast, in South Africa there is a disjunctive between social security and protection of labor, which in addition to absent of state support have a marked privatizing character.

Keywords: State capacities; labour; social security; South Africa, Argentina; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A efetiva integração do seguro social com o mundo do trabalho guarda um profundo significado associativo que constitui, em si mesmo, uma expressão marcante do vínculo social, dando testemunho a uma forma específica de solidariedade. Assim, quanto mais articuladas forem essas duas dimensões da proteção social, mais um mercado de trabalho é tipificado por relações de proteção e mais um sistema de seguridade social é adensado pelo poder organizado do trabalho. Essa articulação entre trabalho e seguro social, por sua vez, é dependente da capacidade do Estado de introduzir suas normas regulatórias na economia.

O estudo analisa, em perspectiva comparada, os sistemas de proteção social da África do Sul, Argentina e Brasil, destacando os diferentes graus de articulação existentes entre suas políticas previdenciárias e de proteção do trabalho. Nesse sentido, busca-se com a noção de "capacidade estatal" averiguar como os países em questão vêm construindo e/ou mobilizando essa capacidade no campo da regulação pública do trabalho e da previdência social em face dos desafios colocados pela globalização econômica. A ampliação ou construção dessa capacidade é uma necessidade premente nos países abordados por este estudo: países que, guardando as devidas e grandes diferenças, acumulam um forte passivo no que se refere à permanência de relações de trabalho pouco estruturadas.

A recente retomada das estratégias de desenvolvimento social em ambiente democrático vem proporcionando a esses países uma nova "conjuntura crítica", que aponta para tendências de conversão do conflito distributivo em favor do eixo trabalho e proteção. No entanto, os sobressaltos desse processo põem em evidência as dificuldades que cada um desses países enfrenta no atual cenário para consolidar essa trajetória.

Os mercados de trabalho dos respectivos países assim como seus sistemas de proteção social possuem dinâmicas de funcionamento bastante distintas. Enquanto nos últimos anos a África do Sul vem seguindo uma trajetória exitosa de crescimento econômico e combate à pobreza, o mesmo não pode ser dito em relação ao seu mercado de trabalho. Este, além de ser caracterizado por uma alta informalidade e baixas taxas de participação da força de trabalho, encontra-se quase totalmente desprovido de proteção, padecendo das deficiências típicas de um "regime de bem-estar residual-liberal" quanto à ausência de um arranjo de seguro social público e contributivo.

Apesar de lograrem o mesmo êxito no que se refere à recente diminuição dos níveis de pobreza, Argentina e Brasil, por sua vez, parecem ter reencontrado o caminho do crescimento, com geração de emprego formal. Nesses países, políticas exitosas de valorização do salário mínimo vêm produzindo fortes impactos sobre a redução das desigualdades. Ademais, esses impactos estão associados à existência de um sistema de seguridade social que, além de assegurar benefícios não contributivos para os grupos em situação de vulnerabilidade, protege grande parte da força de trabalho através do seguro social contributivo. Embora os dois países se constituam em casos emblemáticos entre as sociedades periféricas de construção de um Estado social projetado sobre as regulações do trabalho, alguns problemas referidos à informalidade e desproteção do mercado de trabalho ainda persistem.

Este estudo está dividido em cinco seções além desta introdução. A seção 2 discorre brevemente sobre o tema da capacidade do Estado e de sua importância em mobilizar os recursos da política social em sociedades marcadas por profundas desigualdades e tece alguns comentários sobre os vínculos existentes entre a regulação pública do trabalho assalariado e a seguridade social. A terceira seção analisa o caso da África do Sul e a disjuntiva que existe neste país entre trabalho e proteção securitária. A quarta seção trata do caso argentino e da recente recuperação da provisão estatal de benefícios sociais no país após o fracasso das reformas orientadas pelo mercado na década de 1990, enfatizando a reestatização do seu sistema previdenciário como caso paradigmático dessa recuperação. A quinta seção, por seu turno, ressalta o recente caso brasileiro de reativação da capacidade de provisão social do Estado por intermédio de uma política exitosa de valorização do salário mínimo, fortemente atrelada aos benefícios do seguro social. A sexta e última seção conclui o trabalho.

2 CAPACIDADE DO ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

Entre as várias noções de capacidade estatal ressaltadas pela literatura, algumas se destacam por sua ênfase no poder do Estado de mobilizar os recursos da sociedade. A partir de uma perspectiva sociológica, a mobilização da capacidade estatal é vista como o resultado das tensões geradas pelas próprias relações Estado-sociedade, implicando ora uma mobilização "despótica" de recursos, ora uma mobilização "infraestrutural" (Mann, 1993).[1] A política social do Estado é parte integrante dessa dinâmica de mobilização de recursos de poder e organização. Enquanto os controles soberanos exercidos

1. Michael Mann (1993) distingue dois tipos de poderes que perpassam as relações Estado-sociedade: o "poder despótico distributivo" e o "poder coletivo infraestrutural". O primeiro compreende uma variedade de ações através das quais as elites estatais detêm coercivamente os meios para empreender, *sem rotina,* negociações institucionalizadas com os grupos da sociedade civil. Refere-se, pois, à capacidade e ao poder distributivo das elites estatais *sobre* a sociedade civil. O segundo denota a capacidade institucional do Estado de penetrar seus territórios e de logisticamente implementar suas decisões políticas. Configura-se, de fato, como poder de coordenação das ações coletivas – poder *através* da sociedade (Mann, 1993, p. 59).

pelo Estado, por um lado, geram coerção, resistências e protestos, os processos de democratização, por outro, minam essa soberania "por baixo", incitando demandas para a expansão das políticas sociais do Estado mediante negociações coletivas e rotinizadas entre os atores sociais (Mann, 1993).

Ao afirmar que não existe nenhuma relação lógica e linear entre capacidade estatal e democracia, Charles Tilly (2007) introduz uma novidade no campo de estudos sobre as relações Estado-sociedade. Essa capacidade, de acordo com Tilly (2007), pode variar de extremamente baixa a extremamente alta, independentemente do quão democrático seja um regime de políticas públicas.

Considerando o itinerário particular de desenvolvimento das políticas sociais nos macroprocessos de transformação do Estado, as capacidades estatais, no campo específico de desenvolvimento dessas políticas, desenvolveram-se mais rapidamente do que a sua "democratização". Neste caso, os processos de democratização da política em questão, juntamente com suas negociações coletivas, deram-se por intermédio de uma mobilização autoritária de recursos. Tal mobilização, contudo, denota o modo pelo qual algumas nações tiveram de se haver com os conflitos da sociedade industrial, utilizando-se das "vantagens dos seus relativos atrasos" em solucionar tais conflitos, dispensando os cânones clássicos da institucionalização liberal.[2]

Conforme salientou Karl Polanyi há mais de meio século, as crenças que inicialmente fundamentaram as sociedades liberais – as crenças no "indivíduo soberano" e num "mercado autorregulável" – ergueram fortes obstáculos ao surgimento de uma sociedade baseada nas solidariedades do mundo do trabalho (Polanyi, 2000). A institucionalização liberal, especialmente quando foi assimilada acriticamente pelas nações periféricas, criou fortes barreiras a uma distribuição de recursos mais consentânea aos objetivos de alterar os prospectos de ação das coletividades excluídas dos processos formais de decisão. É por essa razão que alguns países de "modernização tardia" foram os primeiros a resolver os problemas referidos à ampliação da participação política, utilizando-se dos recursos da política social.

2. Utilizo-me aqui do conceito de "vantagem do atraso" tal como formulado por Alexander Gerschenkron (1962).

A partir desses argumentos, talvez seja possível traçar uma primeira aproximação comparativa entre os países abordados por este estudo. Nos países chamados "tardios" do processo de consolidação dos direitos de cidadania, o aumento dos "poderes despóticos" do Estado constrangeu a emergência dos direitos civis e políticos, mas não impediu a proliferação de estatutos de cidadania social, que, subsequentemente, se mostraram fundamentais em encaminhar os processos de democratização das políticas sociais. O caso emblemático aqui é o da Alemanha bismarckiana.[3] Mas esta via "autoritária" de consolidação dos direitos de cidadania também foi trilhada por países como Brasil e Argentina, cujos sistemas de proteção social foram precipitados pelo Estado como reação a um ambiente social fortemente hostil à consagração dos direitos dos trabalhadores.

Num outro extremo, quando os processos de democratização em determinado regime de políticas públicas ocorrem mais rapidamente do que a construção de suas capacidades estatais, a trajetória da política social *tenderá* a atravessar uma "zona de risco" de construção dessas capacidades (Tilly, 2007, p. 77). Nesse contexto, o processo de democratização da política pública corre o risco de ser aprisionado pelas desigualdades societais e nelas permanecer indefinidamente. O exemplo aqui pode ser dado por alguns países "pioneiros" da modernidade liberal, como os Estados Unidos, nos quais os direitos coletivos sempre foram vistos como ameaças às liberdades individuais. Apesar dos seus gritantes problemas sociais, a África do Sul parece se aproximar muito mais desse exemplo, apostando antes na capacidade dos indivíduos em se autogerir, em se autofinanciar, do que, propriamente, na capacidade de mobilização do Estado em alterar o *status quo* das coletividades através dos recursos da política social.

O importante, nesse sentido, é salientar que a institucionalidade liberal não proporciona qualquer racionalidade para recusar ou reordenar, em escala maciça, uma estrutura social que se mantém sobre profundas injustiças e desigualdades (Moore Junior, 1978). Daí a solução para o problema do combate às desigualdades nas sociedades periféricas requerer antes a ação do Estado através da mobilização dos recursos da política social. E isso remete diretamente para o tema da regulação pública do trabalho como medida efetiva de proteção social e de desprivatização da economia.

3. Ver o importante estudo de Philip Manow sobre os impactos do seguro social bismarckiano na reativação da capacidade organizativa dos trabalhadores alemães ao longo do século XX (Manow, 1997).

2.1 Regulação pública do trabalho e seguridade social

Nas últimas décadas do século passado, houve uma radical separação dos dois suportes que haviam garantido a proteção social durante o chamado "ciclo fordista de regulação das economias políticas", o trabalho e a seguridade social (Boyer e Saillard, 2000). Ante as diversas formas de trabalho atípico que proliferaram com os processos de desregulamentação dos mercados de trabalho, surge uma nova política social, desacoplada das relações coletivas, pautada na privatização e na individualização dos benefícios sociais (Castel, 2003). Segundo o receituário das reformas orientadas para o mercado, o trabalho assalariado e protegido tornara-se um "privilégio", difícil de ser justificado num cenário econômico competitivo. O melhor a fazer seria então administrar a pobreza mediante políticas sociais de corte seletivo e focalizado.

Contudo, um estudo recente produzido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca que a principal demanda das sociedades centrais e periféricas, hoje, em termos da definição de diretrizes para a política social num sentido lato, é a geração de "empregos estáveis e de qualidade" (Bertranou, 2003), recolocando no centro da discussão a relação de interdependência entre a regulação pública do trabalho e a seguridade social. Em face da crescente evidência de que essas duas dimensões da proteção social são inseparáveis – e é inimaginável pensá-las como suportes estanques de proteção –, cresce o interesse de especialistas, acadêmicos e, sobretudo, de formuladores de políticas públicas pelos efeitos das instituições trabalhistas e de seguridade social na estruturação dos mercados de trabalho e da economia como um todo.

Já se tornou um consenso afirmar que as políticas de seguridade social e de proteção do trabalho são valiosos recursos de estabilização das expectativas de proteção da sociedade. Contudo, existe menos unanimidade quanto à importância econômica que elas adquirem, sobretudo quando seus objetivos são questionados pelos imperativos da "competitividade econômica". Nos últimos anos, vem ganhando destaque a ideia de que os sistemas de proteção social são importantes fundações para o desenvolvimento econômico. Vários países europeus e do Leste Asiático, a exemplo da Coreia do Sul, introduziram programas de proteção do trabalho e de seguridade social nas fases iniciais dos seus processos de desenvolvimento industrial (Kwon, 1997; Kangas e Palme, 2009). Tais programas desempenharam importantes papéis em determinar as formas e funções dos sistemas produtivos desses países, dotando-os de importantes "vantagens institucionais comparativas" para perseguirem estratégias exitosas de desenvolvimento

centradas nos objetivos da produção e da equidade. Kangas e Palme (2009) afirmam que a regulação pública do trabalho e a seguridade social constituíram-se em elementos propulsores do processo de desenvolvimento (*catching up*) dos países escandinavos. Nesses países, a combinação de benefícios sociais universais e de seletividade moderada (contributivos) tornou possível conciliar os objetivos de erradicação da pobreza e manutenção de renda das famílias com políticas mais agressivas de incremento do patrimônio coletivo dos trabalhadores, mediante vinculação dos fundos previdenciários de poderosos sindicatos à manutenção dos investimentos públicos (Kangas e Palme, 2009). Segundo Korpi (1983), o alcance das políticas sociais dos países escandinavos foi, em grande medida, proporcional à densidade dos seus sindicatos. Foi a partir da densidade real desses agentes que se organizou a política social, com o auxílio, é claro, das capacidades burocráticas do Estado (Korpi, 1983).

Portanto, é evidente que as instituições de proteção do trabalho e de seguridade social são decisivas para os processos de desenvolvimento, sobretudo para sociedades que acumulam fortes passivos na área social. Nestas, a tarefa das instituições de proteção social é mais imperiosa, haja vista o problema do acúmulo das desigualdades e da insuficiente capacidade do Estado para fazer frente ao comportamento privatista de alguns setores sociais contrários à incorporação de demandas populares na agenda decisória das políticas públicas.

Nessa discussão, importa destacar o grau de efetividade da legislação social e sua vigência real no cotidiano das relações de trabalho. A capacidade do Estado está intimamente relacionada com o exercício efetivo da lei. Mas não se pode reduzir essa capacidade a um único conjunto de prescrições legais voltadas a "garantir os investimentos" e os "direitos de propriedade" (North 1990; Acemoglu, 2001). Nunca é demais lembrar que a transformação democrática do Estado tornou o direito social um dos elementos constitutivos da sociedade política. Foi através da inscrição coletiva dos atores sociais nos estatutos consolidados por esse direito que o Estado democrático excedeu os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado constitucional liberal. De acordo com Claude Lefort (2011), a novidade trazida pelo Estado democrático "foi sua experiência com direitos que ainda não lhe estavam incorporados" – incluindo o direito social ao trabalho. Esse Estado tornou-se a arena de uma contestação cujo objeto não se reduzia à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se formava a partir de focos que o poder seria incapaz de dominar inteiramente (Lefort, 2011, p. 75). Portanto,

do direito à greve ao direito ao emprego e à seguridade social, desenvolveu-se todo um movimento que transgrediu as fronteiras nas quais o próprio Estado e o poder econômico pretendiam se definir.

Embora esse movimento continue aberto e sujeito aos conflitos que lhe são constitutivos, ele permanece atualmente truncado pelos imperativos éticos da "competitividade econômica". O fato de se possuir um emprego hoje se distancia cada vez mais da vigência do estatuto de direitos associados à identidade social, jurídica e política do trabalho assalariado (Supiot, 1994). É nesse sentido que se destaca neste estudo a importância da regulação pública do trabalho em seu papel de inscrever os trabalhadores em sistemas coletivos de proteção e em normatizar, de fato, as relações de trabalho.

Porém, a consecução dos objetivos de criar relações de trabalho mais estruturadas, isto é, protegidas pelas normas do direito do trabalho e da seguridade social, enfrenta algumas dificuldades, sobretudo nos países destacados por este estudo. Atualmente, no campo da intervenção no social, o crescimento da exclusão tem-se constituído no grande fato gerador das ações governamentais e também no objeto-limite dessa intervenção. Mas é especialmente nos países aqui considerados – países que não universalizaram a norma salarial – que a justa preocupação prioritária com os excluídos não pode ser pensada sem que se leve em conta os fatores desestabilizadores relacionados à precariedade estrutural do mundo do trabalho. Nesses países, à diferença dos países centrais, a persistência das desigualdades é um fator que se situa no centro da sociedade, e não apenas em suas franjas, reproduzindo constantemente a heterogeneidade das condições de trabalho que acaba por retroalimentar o crescimento do número de excluídos.

Como se verá a seguir, os instrumentos de proteção pertinentes a esse âmbito, recentemente colocados em curso ou reativados por Argentina e Brasil, diferem da África do Sul exatamente por perseguirem uma estratégia mais deliberada de recuperação do emprego formal em compasso com as proteções securitárias. Essa estratégia está intimamente relacionada com a mobilização de capacidades estatais no campo da proteção social, previamente constituídas, que no atual cenário de Brasil e Argentina vêm sendo colocadas em curso para superar os entraves ao desenvolvimento social. E se tal estratégia aparenta ser insuficiente, em vista dos problemas estruturais advindos de décadas de maus empregos e, correlato a isso, de uma exígua proteção social, ao menos recolocam esses países em uma trajetória civilizacional de combate às desigualdades.

3 ÁFRICA DO SUL: TRABALHO SEM PROTEÇÃO E PROTEÇÃO SEM TRABALHO

3.1 O legado do *apartheid*

A conexão entre o regime de segregação racial do *apartheid* e a existência de trabalho farto, barato e disponível é evidente. Durante grande parte do período no qual vigorou esse regime, os salários dos trabalhadores africanos[4] foram mantidos em níveis baixíssimos. As políticas sociais estiveram fora do alcance desses trabalhadores, evitando-se assim qualquer interferência que prejudicasse sua "mobilidade para o trabalho", seja esta condicionada pelo recrutamento forçado, seja esta determinada pela pobreza (Hirsch, 2005).

No início da década de 1920, a África do Sul organizou seus primeiros arranjos de seguro social. Trabalhadores brancos com as melhores remunerações já satisfaziam suas necessidades assistenciais comprando proteção no mercado securitário (Lund, 1993). Auxílios à pobreza, como as garantias aos idosos pobres, foram muito mais utilizados como recurso de proteção do que o seguro social contributivo, revelando a origem "residual-liberal" do sistema de proteção social sul-africano (Esping-Andersen, 1990).

Mais tarde, em 1948, com a implementação de fato das políticas segregacionistas, o governo do Partido Nacional (PN) restringiu a já insuficiente provisão pública do seguro social mediante cortes de gastos e aumento das alíquotas contributivas. Emblemático desse tipo de orientação de política social foi o Unemployment Insurance Amendment Act de 1949, que passou a exigir dos trabalhadores um alto salário de contribuição como contrapartida para o acesso ao seguro-desemprego. Tal medida atingiu fortemente os trabalhadores africanos, que, apesar de comporem a maioria dos desempregados, foram impossibilitados de ter acesso a esse benefício em razão dos seus baixos salários. A motivação por traz dessa medida não era apenas evitar o financiamento solidário do seguro-desemprego entre as diferentes raças – o que, aliás, questionaria as bases de legitimação do regime segregacionista –, mas inibir que o seguro-desemprego provocasse um "desincentivo ao trabalho" (Seekings e Nattrass, 2005, p. 58). O espírito liberal que informava essa medida contemplava amplamente os anseios das elites econômicas do

4. As classificações étnicas que dividiam a sociedade sul-africana na época do *apartheid* ainda são utilizadas para finalidades estatísticas. Eis seus componentes: *african* (negro), *coulored* (mestiço), *indian* (indiano) e *white* (branco).

país quanto à disponibilidade de uma mão de obra abundante, desprotegida e com baixos salários. A pedra de toque da legislação social sul-africana, erigida sobre a segregação racial e o liberalismo econômico – sancionador das técnicas extrativas de exploração da força de trabalho majoritariamente africana –, permaneceu inalterada por muitos anos.

Contudo, ao se aproximar do fim do *apartheid*, as expectativas em torno da reversão desse modelo cresceram em compasso com o aumento dos custos de manutenção do aparato repressor do regime segregacionista, em grande parte colapsado graças à mobilização dos trabalhadores, abrindo enfim um precedente para o processo de democratização. O estabelecimento da democracia, com o fim do *apartheid* e a chegada do Congresso Nacional Africano (CNA) ao poder, em 1994, representou, ao menos no que se refere ao plano das expectativas, a possibilidade concreta de se reverter o modelo em questão.

3.2 O pós-*apartheid*: estagnação do mercado de trabalho e desproteção

Na África do Sul, a Constituição pós-*apartheid* (1996) consagrou o direito à seguridade social como uma garantia fundamental do cidadão. Desde então foram criadas importantes salvaguardas institucionais para assegurar o acesso uniforme da população aos benefícios não contributivos da assistência social.

Apesar desses avanços, e desde que a democracia foi estabelecida, as escolhas políticas no campo da proteção social, para além dos benefícios mínimos, parecem se guiar por objetivos contraditórios. Tais escolhas decorrem das estratégias ambíguas perseguidas pela nova coalizão política liderada pelo CNA para enfrentar os problemas sociais herdados do passado.

O caráter truncado da transição democrática sul-africana, excessivamente pactuada para preservar a "liberalidade econômica" do antigo regime, transparece já no primeiro programa de recuperação econômica e social do país a estratégia *growth, employment and redistribution* (Gear). Lançada em 1996, a famigerada estratégia ressaltava o imperioso dever do Estado de assegurar "condições mínimas de subsistência para os mais necessitados", revelando a preocupação da nova coalizão política pós-*apartheid* com o destino dos "excluídos". Mas, paradoxalmente, o mesmo programa refletia certa visão liberal e ortodoxa de alguns membros da nova coalizão para assuntos de política social ao anunciar que "o Estado existe para servir exclusivamente uma economia de

mercado devendo por isso se limitar à criação de um ambiente favorável aos negócios" (South Africa, 1996, p. 46).

Após a democratização, o governo sul-africano perseguiu explicitamente uma política de liberalização econômica que, a exemplo da estratégia Gear, privilegiou a flexibilização do mercado de trabalho para facilitar a geração de empregos e manter a competitividade da economia (Standing, 1997; Rodrik, 2006). Nesse sentido, há uma forte disjuntiva entre os objetivos do crescimento econômico e a geração de empregos estáveis e protegidos. Se nos últimos anos o combate à pobreza se tornou uma prioridade das políticas públicas governamentais, as questões relacionadas à regulação do trabalho e à instituição de um seguro social público e contributivo não tiveram a mesma sorte. Há, nesse aspecto, um acentuado declínio da capacidade do trabalho assalariado em atuar como um elemento de estruturação da cidadania social e política (Barchiesi, 2008). Sintomático do atual estado da política social no país é a tendência excessiva em focalizar o gasto público social nos segmentos mais vulneráveis. Por seu turno, devido à ausência de um sistema público de seguro social, os governos têm incentivado a criação de fundos privados de capitalização nas empresas (Hendricks, 2008).

O quadro pouco alentador do mercado de trabalho sul-africano contrasta com o relativo crescimento da economia nos últimos anos. O crescimento médio do produto interno bruto (PIB), entre 1993 e 2008, foi de 3,1% e o PIB *per capita* cresceu em média 1,2% ao ano no mesmo período. Enquanto o PIB cresceu 68% entre 1993 e 2008, a população cresceu apenas 22%, resultando num incremento de 36% do PIB *per capita*. Esse crescimento, contudo, não tem beneficiado igualmente toda a população. A desigualdade de renda tem aumentado, a despeito da relativa melhora dos indicadores de pobreza, demonstrando que as condições precárias do mercado de trabalho são responsáveis pelo recente aumento das desigualdades (tabela 1). De acordo com Leibbrandt *et al*. (2010), os programas assistenciais não contributivos produziram poucos efeitos sobre os níveis de desigualdade agregada, concentrando-se apenas nas famílias sem acesso aos rendimentos do trabalho (Leibbrandt *et al*., 2010).

TABELA 1
África do Sul: coeficiente de Gini – agregado e por raça (1993-2008)

Ano	Agregado	Africanos	Mestiços	Indianos	Brancos

1993	0,67	0,55	0,43	0,46	0,42
2000	0,67	0,61	0,53	0,5	0,47
2005	0,72	0,62	0,6	0,58	0,51
2008	0,7	0,62	0,54	0,61	0,5
Mudança: 1993-2008 (em %)	3,1	12,5	25	31,9	19,1

Fonte: Leibbrandt *et al*. (2010).

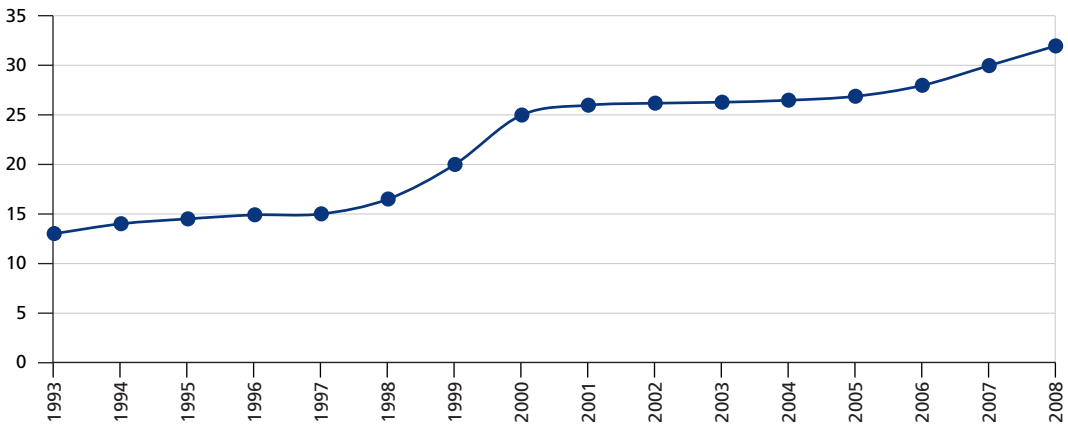
As condições precárias de trabalho na África do Sul se revelam pelas baixas taxas de participação no mercado de trabalho (55% em 2008, população masculina e feminina entre 15 e 64 anos) – consequência direta do desemprego de longa duração. Entre os jovens, as taxas de participação são ainda mais baixas (33,6% em 2008, população masculina e feminina entre 15 e 24 anos). Embora permaneça alto, o índice de desemprego, mais prevalecente entre os africanos e mestiços (*couloreds*), diminuiu, passando de 29% a 23% entre 2001 e 2008.[5] Mas esta diminuição pode ser atribuída tanto ao recente crescimento econômico como ao baixo crescimento da população em decorrência da epidemia de HIV/Aids (ILO, 2008). O desemprego tem aumentado inclusive para os mais educados, com uma taxa particularmente alta entre aqueles com ensino superior completo. Isso se deve a uma mudança nas estratégias de contratação das empresas, que passaram a admitir trabalhadores com baixa especialização como resposta à introdução da legislação do trabalho em 1995. Uma das características negativas do comportamento do desemprego na África do Sul é o chamado "desalento". Os desempregados de longa duração – em sua maioria jovens africanos – parecem ter se retirado definitivamente do mercado de trabalho nos últimos anos em razão das parcas oportunidades de emprego geradas.

5. Segundo Leibbrandt *et al*. (2010), a definição oficial de desemprego na África do Sul é bastante estreita e apenas considera como desempregados os indivíduos que antes do início de um novo vínculo empregatício procuravam emprego nas últimas quatro semanas (Leibbrandt *et al*., 2010).

As disparidades salariais são bastante acentuadas e marcadamente clivadas por raça. Em 2008, a população branca ganhava em média 4,4 vezes mais do que a população africana (Leibbrandt *et al.*, 2010). A informalidade é alta e permanece subutilizada, absorvendo pouca mão de obra, especialmente nos momentos de retração da atividade econômica. Isso significa que existem consideráveis barreiras de entrada para os trabalhadores africanos no mercado de trabalho, devido à persistência de forte segmentação racial e aos diferenciais de qualificação entre os diferentes grupos étnicos.

Ainda que determinada por fatores estruturais, essa precariedade do mercado de trabalho decorre da baixa eficácia Estado em fiscalizar o cumprimento das normativas laborais. As agências responsáveis pela fiscalização do trabalho possuem pouca ou quase nula eficácia regulativa. Somado a isso, surge uma nova informalidade, responsável nos últimos anos pelo aumento das subcontratações e do trabalho temporário, e que cresce ao arrepio da nova legislação do trabalho promulgada após o estabelecimento da democracia (Valodia, 2001; Casale, Collete e Dorrit, 2004; Benjamin, 2008). Essa nova informalidade vem aumentando em compasso com a flexibilização do emprego formal (gráfico 1).

GRÁFICO 1
África do Sul: emprego temporário e casual no total do emprego (1993-2008)
(Em %)



Fonte: Leibbrandt *et al*. (2010).

Os empregadores sul-africanos, por sua vez, queixam-se da "rigidez" da legislação do trabalho, responsabilizando-a pelos altos índices de informalidade e aumento das subcontratações. No entanto, o alvo das queixas das associações patronais é o sistema de barganha coletiva por ramo de atividade, fortemente apoiado pelos sindicatos e estruturado

junto ao principal conselho de barganha tripartite do país, o National Economic Development and Labour Council – NEDLAC (Godfrey, Theron e Visser, 2007).[6]

De fato, o aumento do trabalho temporário se intensificou após a implementação de um conjunto de leis trabalhistas promulgadas após o estabelecimento da democracia: Labour Relations Act (1995); Basic Conditions of Employment Act (1995); Employment Equity Act (1998); Skills Development Act (1998); e Unemployment Insurance Act (2001). Mas as políticas para o mercado de trabalho, ao contrário de contemplar as normativas do direito do trabalho, vêm apontando no sentido de incrementar a flexibilidade dos contratos, caminhando na contramão do recente processo de juridificação de direitos aos trabalhadores.

A África do Sul denota uma típica situação na qual a nova legislação do trabalho se sobrecarrega com os problemas decorrentes de um mercado de trabalho pouco estruturado, cujo estilo de ação empresarial é refratário ao cumprimento das normativas trabalhistas. Por seu turno, a ausência de uma ação efetiva por parte do Estado no campo da regulação pública do trabalho assalariado torna a aplicação dessas normativas pouco exequíveis. Portanto, não se pode atribuir o problema do aumento da informalidade e das subcontratações à "rigidez" da legislação trabalhista, especialmente num mercado de trabalho como o sul-africano, no qual os empregadores contam com uma oferta de trabalho abundante, rotativa e barata.

Mesmo gozando de expressivas "vantagens comparativas" no que se refere à disposição de trabalho farto e à baixa efetividade da lei trabalhista, as associações patronais sul-africanas insistem na desconstituição dos direitos trabalhistas mínimos (tutelares ou indisponíveis), deixando sua regulamentação para a negociação coletiva descentralizada. O crescimento do trabalho atípico deve-se, entre outras coisas, à rejeição quase unilateral das associações patronais à barganha centralizada e compulsória, privilegiando as negociações no nível das firmas – que acabam resultando em condições de contratação desfavoráveis aos trabalhadores – em detrimento das estratégias das associações sindicais (Godfrey, Theron e Visser, 2007). Em consequência do descumprimento da legislação trabalhista, há uma acentuada tendência de pulverização das negociações salariais. Tal tendência é ainda incentivada mediante o recurso à negociação de benefícios ocupacionais privados nos locais de trabalho, quebrando as relações de solidariedade estabelecidas entre os sindicatos organizados por setor de atividade (Hendricks, 2008).

6. Há dois níveis de barganha coletiva na África do Sul, um mais centralizado no nível dos setores de atividade e outro mais descentralizado no nível das empresas (Godfrey, Theron e Visser, 2007).

Cabe salientar que na África do Sul não existe um salário mínimo legal unificado nacionalmente. Nesse sentido, as determinações salariais nos diferentes setores que integram a economia dependem muito mais do que é negociado no nível das firmas, através dos chamados Conselhos de Barganha (Bargaining Councils), e menos do que é estabelecido pelas provisões legais e acordos coletivos (Benjamin, 2008). A situação se alterou um pouco com a criação da Employment Conditions Commission (ECC) em 1997. O papel da ECC é aconselhar o ministro do Trabalho (Department of Labour) sobre o estabelecimento de diretrizes para a fixação do salário mínimo setorial, determinando ainda condições mínimas de emprego para os setores não cobertos pela barganha coletiva, como fixação da jornada de trabalho, horas extras e licenças remuneradas. Houve alguns avanços atribuídos à ECC quanto à regulamentação do salário mínimo. Em 2005, o salário mínimo foi estabelecido pela primeira vez para os trabalhadores domésticos e rurais. Contudo, os salários continuam a ser livremente estabelecidos, sem qualquer tipo de determinação legal na maioria das atividades que integram o setor de serviços, setor este em forte expansão nos últimos anos em decorrência do retraimento do emprego industrial.

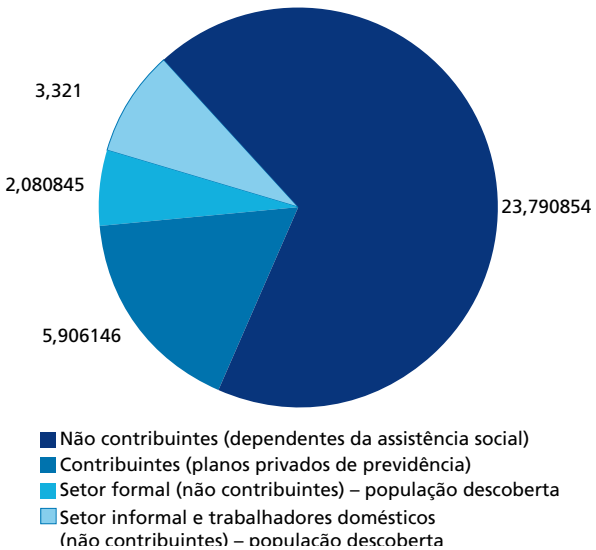
Grande parte dos problemas relacionados à baixa proteção do mercado de trabalho sul-africano decorre da ausência de um seguro social público**,** compulsório e contributivo. A criação do seguro social público poderia tornar o engajamento no assalariamento formal mais atrativo, atenuando o problema decorrente das baixas taxas de participação no mercado de trabalho. Porém, a característica central do sistema de seguridade social no país é a predominância quase absoluta dos benefícios assistenciais não contributivos destinados aos grupos em situação de vulnerabilidade (State Old Age Pension; Disability Grant; Child Suport Grant; Care Dependency Grant). A provisão estatal no campo dos seguros é composta apenas por dois benefícios contributivos, providos aos trabalhadores formais: o seguro-desemprego (Unemployment Insurance Fund – UIF) e o Worker's Compensation Fund.[7] O seguro-desemprego é de curtíssima duração, cobrindo menos de 10% dos desempregados. Dificilmente os desempregados de longa duração se tornam elegíveis ao recebimento do seguro-desemprego, visto que apenas uma ínfima parte dos desempregados consegue cumprir os critérios de elegibilidade que conferem garantia ao seu acesso.

7. Fundo contributivo destinado para a compensação de injúrias industriais.

Em contrapartida, há uma forte presença do mercado de seguros privados ocupacionais, especialmente nas áreas de saúde e previdência. O sistema previdenciário sul-africano possui uma configuração bastante peculiar, combinando um pilar privado de capitalização voluntário com um pilar assistencial destinado para os idosos em situação de pobreza (Hendricks, 2008). O governo financia o sistema previdenciário através de dois mecanismos: *i*) receitas dos impostos para financiar as pensões não contributivas; e *ii*) isenções fiscais para os indivíduos que contribuem para os fundos privados de pensão. É através dessas isenções que o Estado financia regressivamente o consumo dos planos privados de previdência (Department of Social Development, 2007).

O número total de pessoas que não contribuem para um fundo de pensão é bastante expressivo (5,4 milhões). Isto sugere que a cobertura do pilar privado não é tão significativa quando se consideram todos os assalariados, especialmente os informais, que se encontram totalmente excluídos da proteção privada. Atualmente, estima-se que o número de trabalhadores cobertos pelos arranjos privados seja da ordem de 6 milhões. Excetuando-se os benefícios não contributivos destinados para os idosos em situação de pobreza, a metade dos assalariados não recebe nenhum benefício de aposentadoria (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Sistema previdenciário sul-africano: número de contribuintes e ausência de cobertura
(Em milhões)



Fonte: South Africa (2007).
Elaboração do autor.

Os trabalhadores cobertos pelos arranjos privados tampouco estão seguros. As taxas de reposição de renda, na maioria dos fundos privados destinadas à força de trabalho, não chegam sequer a perfazer 50% do valor dos salários dos ativos. Poucos trabalhadores conseguem contribuir para os fundos privados em razão da intermitência do emprego e da insuficiência de renda para efetuar regularmente suas contribuições. Saliente-se ainda o fato de as altas taxas administrativas cobradas pelas seguradoras privadas serem incompatíveis com os salários da maioria dos trabalhadores africanos (South Africa, 2007).

Em consequência desses fatores, parte considerável da força de trabalho assalariada poderá se tornar, num futuro não muito distante, dependente da assistência social não contributiva se nenhuma medida for tomada no sentido da criação de um arranjo público e compulsório de seguro social. Em 2007, o governo iniciou uma discussão propondo uma ampla reforma no sistema previdenciário mediante adoção de um pilar público contributivo baseado no modelo de repartição solidária dos riscos (Reform of Retirement Provisions). Essa iniciativa, porém, encontra forte oposição do patronato na medida em que o caráter contributivo e tripartite do sistema implicaria aumento dos "custos de produção".

Acerca do exposto, caberia indagar se, nas atuais condições da África do Sul, a pertinácia em agregar como objetivos de política pública instrumentos tão díspares de intervenção no social em uma sociedade que necessita urgentemente de uma regulação do trabalho eficaz e de um seguro social público não estaria projetando, acima das garantias assistenciais não contributivas destinadas aos mais pobres, um típico "sistema de *workfare*" baseado na promoção de políticas securitárias e de empregabilidade fortemente mercantilizadas.

4 ARGENTINA: DO DESMONTE DAS INSTITUIÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO À RECUPERAÇÃO DAS CAPACIDADES DE PROVISÃO SOCIAL DO ESTADO

4.1 A centralidade do trabalho no sistema de proteção social argentino

Assim como na maioria dos países latino-americanos, os direitos sociais na Argentina estiveram sempre associados ao trabalho assalariado, dotando este de um profundo significado para a cidadania. Durante o primeiro governo peronista (1946-1951), foram criadas as bases do chamado "modelo argentino de proteção social", fundamentado na tutela

jurídica do contrato de trabalho e num sistema abrangente, porém bastante fragmentado, de seguro social contributivo (Andrenacci, Falappa e Lvovich, 2004).

Apesar do conturbado processo político que caracterizou o país durante o século XX, com destaque para o conflito laboral, o Estado argentino, especialmente após o primeiro governo peronista, desenvolveu amplas capacidades no campo da regulação do trabalho assalariado. A maior ingerência do Estado no conflito trabalhista foi facilitada mediante a criação de uma importante instituição de coordenação da política social, a Secretaria de Trabajo y Previsión (STyP), em 1943. Outra medida que atesta o alcance dessas capacidades foi a Ley de Convenciones Colectivas de 1953, que introduziu as normas jurídicas de proteção no seio das relações capital-trabalho. A referida lei consolidou a representação monopólica dos sindicatos em diversos ramos de atividade e estendeu os convênios coletivos aos demais trabalhadores, estando estes sindicalizados ou não (Golbert e Roca, 2010, p. 78). Em face à ofensiva das associações empresariais sobre os direitos dos trabalhadores, estas instituições permaneceram empenhadas na realização dos principais programas do Estado social argentino.

Portanto, o Estado argentino vivenciou uma experiência de intervenção no social fortemente centrada no eixo trabalho-proteção. Essa experiência, por seu turno, se inscreveu diretamente numa relação simbiótica estabelecida entre os sindicatos e o Estado, configurando uma matriz sociopolítica promissora quanto às possibilidades de estruturação de uma "sociedade salarial" no país (Castel, 1998). O sistema de proteção social instaurado pelos governos peronistas conservou sua base de fundamentação no trabalho assalariado e nas proteções a ele vinculadas, sem sofrer grandes modificações, até a implementação das reformas orientadas para o mercado nos anos 1990.

4.2 A desregulamentação do mercado de trabalho e a privatização do seguro social nos anos 1990

As reformas empreendidas pelo governo de Carlos Saul Menem (1989-1999) durante a década de 1990 representaram um retrocesso na trajetória de construção da proteção social argentina. Tais reformas levaram ao quase desaparecimento da base industrial da economia, consequência da sobrevalorização cambial – promovida pelo chamado Plano de Convertibilidade (Plan de Convertibilidad) –, das privatizações e de uma abertura econômica desenfreada. As reformas privatizantes provocaram uma

redistribuição regressiva da renda nacional, fruto do desmantelamento dos programas sociais – com destaque para a mercantilização do sistema previdenciário – e da drástica redução da capacidade de negociação coletiva dos sindicatos. A flexibilização da legislação trabalhista colidiu diretamente com a centralidade do trabalho como o principal articulador da proteção social.

As medidas flexibilizadoras adotadas durante a década de 1990 privilegiaram a negociação coletiva por empresa, desestimulando a negociação por ramo de atividade, e incentivaram as terceirizações, aprofundando o fosso entre os segmentos protegidos e desprotegidos do mercado de trabalho.[8] Tais medidas também eliminaram a obrigatoriedade da homologação ministerial para os acordos salariais, diminuindo sobremaneira o controle do Estado sobre a regulação do trabalho assalariado (Palomino e Trajtemberg, 2007; Novick, 2010). Como consequência, houve uma forte redução do peso da composição do trabalho assalariado no PIB. Os trabalhadores que em meados dos anos 1950 se apropriavam de quase 50% do produto passaram a se apropriar somente de 30% no início dos anos 2000, considerando o fato de os assalariados representarem, neste período, entre 70% e 75% da população ocupada. Em contrapartida, os empregadores que representavam apenas 6% do total de ocupados passaram a se apropriar de 70% da renda no mesmo período (Weisburd *et al*., 2008, p. 54).

Os direitos dos trabalhadores foram retirados sem que houvesse maior pactuação política, contribuindo para o aumento da conflitividade social. Nesse sentido, foram modificados importantes aspectos normativos relacionados à jornada de trabalho, às indenizações, à seguridade social e outros componentes do salário indireto.

Em 1993, o governo operou uma profunda reforma no sistema previdenciário. Através da Lei nº 24.241 de 1993, é estabelecido um sistema de dois pilares para a Previdência Social: o de repartição simples, sob ingerência estatal, e o de capitalização individual, baseado na gestão privada de fundos de pensão administrados pelas chamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). Essa mudança

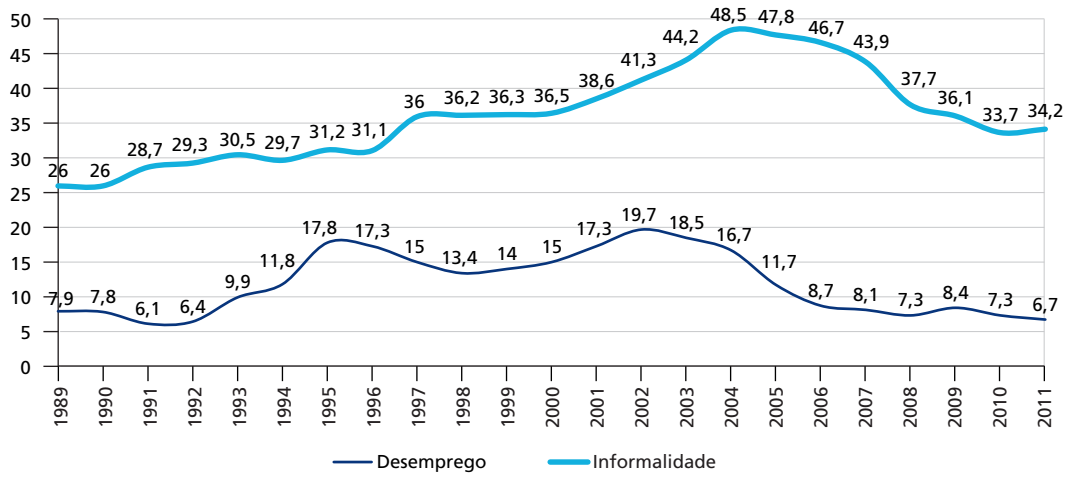
8. A desregulamentação das relações de trabalho na Argentina foi operada a partir da introdução da Lei Nacional do Emprego (Ley Nacional de Empleo), em 1991 (Palomino e Trajtemberg, 2007).

provocou uma drenagem de recursos do seguro social público contributivo para os fundos individuais de capitalização, acarretando no consequente esvaziamento e perda de atratividade do pilar público. Somada às transformações nas regras do sistema previdenciário, a crescente precarização e aumento do trabalho não registrado levou a uma forte redução da cobertura previdenciária (Roca, 2005).

Saliente-se ainda que no momento em que a reforma previdenciária foi empreendida, todos os benefícios em estoque do regime público de repartição estavam a cargo da Agencia Nacional de Seguridad Social (Anses) – principal instituição estatal de coordenação e administração dos recursos da política previdenciária –, que também se tornou responsável pelo pagamento dos benefícios aos trabalhadores que optaram pelo ingresso no sistema de capitalização. Nesse sentido, além de arcar com os custos de transição do sistema, a Anses perdeu considerável soma de recursos, visto que as contribuições dos ativos filiados ao sistema de capitalização serviam exclusivamente para financiar os benefícios administrados pelas AFJPs. Entre 1994 e 2008, durante o período no qual vigorou o subsistema privado, as perdas anuais de recursos foram significativas. Essas perdas foram adensadas pela desoneração das contribuições patronais à seguridade social. Entre 1994 e 1995, a perda fiscal do Estado estimada nesse quesito correspondeu a 0,6% do PIB. Essa cifra aumentou para 1,3% do PIB no triênio 1996-1998, e chegou a valores próximos a 2,0% do PIB entre 1999-2001, quando a diminuição das alíquotas contributivas patronais à seguridade atingiu seu valor máximo (Roca, 2005).

Toda essa reconversão do social gerada pelas reformas privatizantes não produziu apenas precarização das condições de trabalho, mas também um aumento dos níveis de desemprego e subemprego. A informalidade cresceu a uma taxa nunca antes vista, atingindo seu pico em 2004 (gráfico 3). Junto ao crescimento da desocupação e da informalidade, registrou-se uma perda de sentido e de identidade pessoal e social, à medida que na Argentina, conforme mencionado, o mecanismo de integração social esteve fortemente associado ao trabalho assalariado e protegido.

GRÁFICO 3
Argentina: taxas de desemprego e informalidade (1989-2011)
(Em %)



Fonte: Argentina (2010).

O crescimento da pobreza e da desigualdade verificado na Argentina das duas últimas décadas, em comparação aos períodos prévios, está intimamente associado com a desestruturação das instituições do mundo do trabalho, notadamente das normativas laborais e do seguro social. Entre 1998 e 2002, o PIB caiu a uma taxa anual de 5,2%. No acumulado para o mesmo período, o PIB sofreu uma queda de 18%. O índice de desemprego atingiu a alarmante cifra de 19,7% em 2002 (gráfico 3). No mesmo ano, aproximadamente 40,5% da população se encontrava abaixo da linha de pobreza e 14,8% abaixo da linha de indigência (Weisburd *et al.*, 2008, p. 58).

Em suma, o desmonte das normas e instituições que asseguravam o exercício de direitos mínimos para os trabalhadores na era do "capitalismo regulado argentino", bem como a intermitência do assalariamento a partir da legalização da flexibilidade contratual, ampliou consideravelmente o emprego informal através das suas distintas expressões, levando a classe média assalariada à pobreza.

Com o desmonte do sistema previdenciário, a proliferação de ocupações desprotegidas repercutiu fortemente sobre o desenho de políticas públicas estatais, com destaque para emergência de políticas focalizadas de combate à pobreza e de promoção da empregabilidade que pouco contribuíram para refazer o social.

4.3 O fortalecimento do Estado e a recomposição do eixo trabalho-proteção

Ante a chamada crise da convertibilidade em 2001, a oportunidade para o fortalecimento do Estado argentino cobrou certo vigor. A saída da crise se produziu num contexto de deterioração social e de acirramento do conflito sociopolítico, abrindo uma nova conjuntura que apontava para a necessidade de restabelecer a "autoridade do Estado" na recomposição do social (Repetto, 2003; Rey, 2011).

Com a chegada dos Kirchner ao poder, em 2003, as condições para esse restabelecimento adquiriram um contorno mais preciso. Os governos de Nestor Kirchner (2003-2007) e de sua sucessora, Cristina Fernandes de Kirchner, atual presidenta, apostaram num modelo de crescimento no qual todas as políticas produtivas deveriam estar orientadas à geração de empregos registrados. O uso de políticas macroeconômicas que privilegiaram os investimentos produtivos buscava, entre outras coisas, recolocar o trabalho como o principal eixo estruturante das políticas sociais.

Cabe destacar que, em razão da intensidade das reformas privatizantes, as estratégias de recuperação do emprego enfrentaram consideráveis desafios, que, a bem dizer, ainda são bastante salientes, já que a taxa de informalidade permanece elevada e a precariedade dos novos postos de trabalho criados, consequência das medidas flexibilizadoras dos anos 1990, segue sendo o elemento problemático da recuperação do emprego.

Contudo, essas estratégias permitiram ao menos recompor a matriz sociopolítica argentina, caracterizada pelo tradicional padrão de alianças estabelecido entre o Estado e os sindicatos. A recomposição da aliança histórica entre Estado e trabalho se fez sentir através da implementação imediata de políticas de valorização do salário mínimo e de promoção da negociação coletiva que, em seu conjunto, contribuíram para incrementar o valor dos salários reais e melhorar as condições de trabalho.

De certo modo, o caso argentino se insere num contexto de (re)regulação das relações de trabalho que recobrou do Estado maior envolvimento na questão social. Sintomático dessa nova conjuntura é o papel assegurado pelas instituições estatais responsáveis por formular e executar as ações de política social no âmbito do trabalho e do seguro social. Duas instituições foram primordiais para conferir efetividade à retomada dessas ações: o Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) e a Agencia Nacional de Seguridad Social.

Desde 2003, o MTEySS é o principal protagonista da recente recuperação da capacidade do Estado argentino no âmbito das políticas sociais. Ao intervir em setores completamente abandonados pelo Estado nos anos anteriores, este ministério vem perseguindo uma estratégia deliberada de reestruturação das instituições do mundo do trabalho. A atuação do MTEySS na consecução dessa estratégia se constituiu a partir de diversas frentes: combate ao desemprego e à informalidade; valorização do salário mínimo; interlocução com os sindicatos e revitalização das negociações e convenções coletivas; fiscalização das condições de trabalho. A articulação desse ministério com os sindicatos argentinos não representa qualquer indício de "captura" ou "cooptação" do mundo sindical, visto que a composição do seu quadro dirigente é formada por uma comunidade de especialistas em temas do trabalho, com forte trânsito entre a academia e instituições como a OIT.

Apesar de separada da estrutura do MTEySS, a Anses atua como a principal agência de formulação e implementação de políticas para a seguridade social, além de administrar os recursos do seguro social contributivo e demais prestações assistenciais não contributivas, como a Assignación Universal por Hijo (AUH). Na estrutura do Estado argentino, a Anses é reconhecida por sua capacidade administrativa e ampla capilaridade territorial, configurando-se como uma agência pautada por critérios típicos de uma burocracia weberiana. Como se verá mais adiante, a Anses ampliou consideravelmente o alcance de suas atribuições após a estatização do sistema previdenciário em 2008. A "nacionalização" do sistema previdenciário permitiu melhorar o financiamento da seguridade social, devolvendo a Anses, ou seja, ao Estado, o fluxo mensal das contribuições até então administrado pelas companhias privadas (Repetto e Dal Masetto, 2011).

Quanto às políticas para o mercado de trabalho, várias medidas foram tomadas no sentido de reverter o movimento de flexibilização dos anos 1990. Nesse aspecto, vale ressaltar que a mudança legislativa e legal também contribuiu para subverter essa tendência. Um marco desse processo foi a promulgação da Ley de Ordenamiento Laboral em 2004. A referida lei proporcionou um conjunto de instrumentos que visaram restabelecer a regulamentação das relações de trabalho no sentido de estimular o desenvolvimento da perspectiva do "trabalho decente" da OIT na Argentina. Para isso, as fórmulas legais contemplaram o aprimoramento das condições de trabalho e o fortalecimento dos sindicatos e da negociação coletiva, devolvendo ao Estado sua capacidade de resolução dos conflitos trabalhistas.

A nova legislação reconfigurou o sistema de relações industriais ao reorganizar a negociação coletiva por setores de atividade, retirando-a do nível das firmas. Saliente-se que a tutela jurídica do contrato de trabalho foi restituída por força dessa legislação. Essa lei também contribuiu para estancar a onda de evasões patronais relativas ao recolhimento das contribuições previdenciárias, que marcou as políticas previdenciárias nos anos 1990, e regulamentou o estabelecimento de alíquotas diferenciadas referentes ao recolhimento dessas contribuições para pequenas e médias empresas mediante simplificação tributária, estimulando assim o emprego registrado.

Consequência direta da legislação em questão foi a reorganização da inspeção do trabalho realizada no âmbito do MTEySS, que havia sido completamente desmantelada durante os anos 1990. Algumas iniciativas tomadas nesse âmbito, como a maior dotação de recursos orçamentários para as atividades de inspeção do trabalho, colaboraram para reverter a tendência ao descumprimento das normativas trabalhistas (Palomino e Trajtemberg, 2007).

A partir de 2003, como resposta ao problema do desemprego, assumiram um destacado papel os programas de treinamento e qualificação da mão de obra. O MTEySS transformou a antiga natureza estritamente emergencial desses programas, baseada em transferências de renda condicionadas,[9] ao implementar políticas mais permanentes de integração produtiva, especialmente para os desempregados de curta duração. Programas como o Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) foram desenhados com o intuito de prestar orientação profissional aos desempregados, atuando ainda como veículo de intermediação, formação e capacitação de mão de obra. Configurando-se como uma típica política pública de reconversão profissional, o SCyE funciona ainda como uma espécie de seguro-desemprego,[10] concedendo mensalmente aos trabalhadores desempregados um benefício no valor de $ 225. O tempo de permanência do beneficiário no programa não pode ser superior a dois anos e é computado como tempo de contribuição para a aposentadoria (Argentina, 2010).[11]

9. Caso do Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD), que a partir de 2002 concedia uma transferência de renda a mais de 2 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade causada pelo desemprego. No entanto, à medida que nos anos subsequentes à criação desse programa houve uma significativa recuperação do emprego formal, ele deixou de ter importância, sendo extinto. Uma parte dos seus antigos beneficiários, a parte mais vulnerável, passou a ser assistida pelo Programa Familias por la Inclusión Social, promovido no âmbito do Ministerio de Desarrollo Social. Outra parte dos beneficiários, cujo perfil demandava apoio socioprofissional e qualificação produtiva, foi atendida pelo programa Seguro de Capacitación y Empleo, produzido pelo MTEySS (Argentina, 2010).

10. Por razões históricas, o seguro-desemprego nunca foi valorizado como instrumento de proteção social na Argentina. A despeito de sua pouca importância, o fato é que ele vem sendo bastante demandado nos últimos anos, consequência direta do aumento do número de trabalhadores registrados e da rotatividade do mercado de trabalho.

11. Outros importantes programas de qualificação produzidos no âmbito do MTEySS são aqueles destinados para os jovens desempregados, como o Programa Jóvenes com Más y Mejor Trabajo, lançado em 2008.

Sem dúvida, a valorização do salário mínimo e a estatização do sistema previdenciário foram as duas medidas de maior impacto tomadas pelo governo argentino nos últimos anos. A política de valorização do salário mínimo surgiu de uma estratégia deliberada do governo de ajustar a elevação dos salários ao crescimento do PIB e aos ganhos de produtividade. Importante para essa política foi a reativação do Consejo del Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo – organismo de caráter tripartite do qual participam o governo, os sindicatos e as associações empresariais –, que passou a programar anualmente os reajustes do salário mínimo e mediar as negociações salariais.

Entre 2003 e 2011, o salário mínimo teve um substantivo incremento, passando de $ 200, em 2003, para $ 2,3 mil em 2011.[12] Segundo estimativas oficiais, o salário mínimo aumentou 830% relativamente ao valor que prevaleceu nos anos 1990 (Argentina, 2010). O aumento do salário mínimo também contribuiu para elevar o piso salarial dos trabalhadores com as menores remunerações. Esse aumento, somado à criação de novos empregos, repercutiu favoravelmente no sistema previdenciário ao provocar um incremento na massa de contribuintes para o sistema.

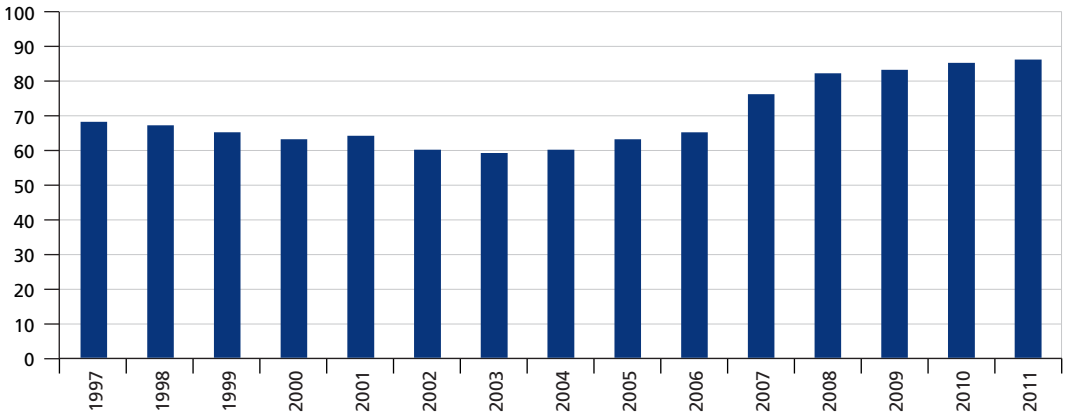
Em compasso com essa política, também se verificaram consideráveis avanços no âmbito do diálogo social e da negociação coletiva. O impacto da política de valorização do salário mínimo sobre a negociação coletiva se refletiu no significativo aumento dos acordos e convênios coletivos celebrados nos diversos setores de atividade e que foram renovados anualmente sob a homologação do MTEySS. A negociação coletiva também se tornou extensiva para os setores cujos sindicatos encontram dificuldades em empreender sua ação coletiva (Palomino e Trajtemberg, 2007).

Em que pese a ferrenha oposição de alguns setores do empresariado, especialmente os de extração agrária, a negociação coletiva em torno da coordenação salarial goza de um relativo grau de consenso entre os principais atores que integram o sistema de relações industriais argentino, como a Confederación General del Trabajo (CGT) e a Unión Industrial Argentina (UIA), consenso este jamais visto na história das conturbadas relações capital-trabalho do país. De acordo com alguns especialistas no tema em questão, as negociações coletivas estão alterando a dinâmica dos conflitos distributivos no sentido de torná-los mais rotineiramente institucionalizados e coordenados em torno da ação estatal redistributiva (Palomino e Trajtemberg, 2007; Etchemendy, 2010).

12. O salário mínimo permaneceu sem reajuste de 1993 a 2003, mantendo-se no patamar de $ 200 durante todo esse período.

Quanto às políticas previdenciárias, a partir de 2003 houve uma profunda modificação em seu desenho e alcance. Em primeiro lugar, a diminuição substantiva da informalidade repercutiu diretamente na ampliação dos segurados da Previdência Social. Em segundo, a valorização do salário mínimo também produziu efeitos positivos no incremento do valor dos benefícios das aposentadorias e pensões. Entre 2006 e 2011, houve um incremento significativo do número de pessoas filiadas à previdência (consequência do crescimento do emprego registrado). Esse crescimento, contudo, veio acompanhado de uma grande iniciativa de inclusão previdenciária, a chamada Moratoria Previsional de 2005, que incluiu mais de 2,6 milhões de novos beneficiários na Previdência Social, muitos dos quais não conseguiam cumprir com suas obrigações contributivas. Essa iniciativa de inclusão previdenciária aumentou consideravelmente a taxa de cobertura previdenciária aos maiores de 60 anos, atingindo quase 90% dessa população (gráfico 4). O universo assegurador também foi ampliado com a extensão de benefícios aos grupos vulneráveis, não cobertos pelo regime contributivo, destacando nesse aspecto o emblemático papel que a Asignación Universal por Hijo (AUH) vem desempenhando no sistema de proteção social argentino e demais pensões não contributivas.[13]

GRÁFICO 4
Evolução da taxa de cobertura do sistema previdenciário argentino (1997-2011)
(Em %)



Fonte: Argentina (2010).

13. As pensões assistenciais (não contributivas) são pagas pelo Ministerio de Desarrollo Social através de recursos transferidos pela Anses. Essas pensões incluem vários tipos de benefícios destinados aos idosos em situação de pobreza, aos incapacitados para o trabalho, aos familiares de desaparecidos políticos, aos ex-combatentes da Guerra das Malvinas e às mães com sete ou mais filhos.

Nessa discussão, merece destaque o fechamento do pilar privado de capitalização em 2008, que possibilitou ao Estado retomar o controle sobre os recursos da política social. É através dessa iniciativa que o pilar público de repartição retomou sua atratividade, estreitando sua relação com o mercado de trabalho. Assim, através da Lei nº 26.425, de 2008, cria-se o Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa), que unifica em um único regime público de repartição o sistema previdenciário, eliminando o componente de capitalização individual administrado pelas AFJPs. Conforme mencionado, essa iniciativa permitiu a Anses recuperar os recursos provenientes da contribuição previdenciária dos trabalhadores, recompondo desse modo os recursos próprios do sistema.

A recuperação desses recursos, bem como os efeitos do crescimento econômico e da arrecadação tributária, permitiu a criação de uma série de políticas públicas e incrementou o número de benefícios vinculados à seguridade social. Emblemático dessa recomposição da capacidade de financiamento das políticas de seguridade foi a instituição de um Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), administrado pela Anses. Tal como intitulado, esse fundo busca garantir a sustentabilidade financeira da Previdência Social, instituindo-se ainda como um fundo soberano de aplicação dos recursos excedentes, ou seja, os recursos que excedem os benefícios em estoque, em investimentos produtivos.

No intuito de evitar que as políticas previdenciárias argentinas sejam manejadas como "políticas distributivas", criou-se uma lei (Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público) que assegura uma atualização periódica e automática ao reajuste dos benefícios de acordo com os recursos orçamentários efetivamente disponíveis. É claro que a sustentabilidade do regime previdenciário argentino no longo prazo dependerá da situação do mercado de trabalho, da criação de empregos estáveis e ainda da capacidade fiscal do Estado de diversificar suas fontes de arrecadação tributária para o financiamento da seguridade social. Nesse aspecto, vale ressaltar que parte do sistema previdenciário argentino é financiado mediante recursos tributários provenientes do Imposto de Valor Agregado (IVA), um tributo de incidência fortemente regressiva.

5 BRASIL: A ARTICULAÇÃO ENTRE TRABALHO E SEGURO SOCIAL

5.1 O papel do Estado e do seguro social na estruturação do mercado de trabalho brasileiro

Ao contrário dos países nos quais os direitos de proteção nasceram fortemente imbricados à maior densidade social dos sindicatos, no Brasil a ausência dessa densidade fez com que a legislação social criada pelo Estado corporativo durante o primeiro governo

de Getúlio Vargas (1930-1945) desempenhasse o papel ativador de uma espécie de "luta de classes institucionalizada no capitalismo" (Korpi, 1983). Esse processo no Brasil, guardando as devidas e grandes diferenças, deu-se de um modo distinto, com as regulações do direito do trabalho e das proteções organizando lentamente as forças estruturantes do mundo do trabalho.

A poderosa imagética da "cidadania regulada" (Santos, 1979) criou nos trabalhadores, pela primeira vez, as expectativas de serem integrados na legislação social do Estado, com a instituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e de um salário mínimo protegido por lei (Cardoso, 2010). A criação dessas instituições de proteção não foi nada trivial, considerando a predominância de relações pouco estruturadas no mercado de trabalho e a existência de um ambiente hostil aos direitos sociais.[14]

A estratégia perseguida pelos legisladores sociais das décadas de 1930 e 1940 trazia consigo a promessa de construção de uma "sociedade salarial" centrada no eixo trabalho e proteção securitária. Tal promessa advinha das vantagens da sindicalização compulsória associada, antes de tudo, ao acesso aos benefícios do seguro social. Por meio de determinações legais, a securitização da força de trabalho levava ou "forçava" sua sindicalização;[15] esta, por seu turno, poderia fortalecer os vínculos entre os benefícios do seguro e a valorização do salário mínimo, uma vez que se contava com a expectativa de que as categorias mais mobilizadas puxariam para cima os salários das categorias menos mobilizadas (Lanzara, 2012). Se por um lado essa experiência foi constrangida, devido à forte oposição do patronato agrário e industrial, por outro, ela se destacou por ter consagrado uma regulação pública do trabalho que minimamente limitou a ação dos empregadores, construindo ao menos os rudimentos simbólicos e materiais da proteção do trabalho no país.[16]

14. Sigo aqui os passos do importante ensaio de Adalberto Moreira Cardoso (2010). Ao desvendar a trama por traz do conceito de cidadania regulada, este autor afirma que a "consciência de classe" dos trabalhadores brasileiros foi, por muito tempo, a consciência *do direito a seus direitos*, cuja efetividade esteve sempre em processo, e nesse sentido, foi sempre e renovadamente "utópica". Uma consciência, portanto, cujo principal elemento identitário foi a Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, o direito do trabalho (Cardoso, 2010).

15. Apesar de a Lei de Sindicalização varguista (Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931) instituir a sindicalização como facultativa, ela se tornava na prática compulsória, visto que somente os sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social.

16. A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 consagrou em seu texto o princípio da estabilidade no emprego, conferindo certa proteção ao trabalhador ao penalizar as empresas que demitissem sem justa causa. As indenizações cresciam em proporção ao tempo de serviço na empresa; e, após dez anos, o trabalhador tornava-se estável. Em 1966, com o fim do instituto da estabilidade, assiste-se à materialização do ideário do empregador. Este, enfim, viu-se contemplado em seu objetivo de limitar a duração dos contratos de trabalho – o que lhe possibilitou a contratação de trabalho farto e ocasional, tornando cada vez mais difícil a distinção entre o assalariado e o subempregado. Após a extinção do instituto da estabilidade, em 1966, nenhuma medida mais contundente seria tomada pelo governo brasileiro para inibir a demissão imotivada.

No Brasil, o mercado de trabalho é legislado, pois é a proteção legal do trabalho, respaldada pelo Estado e representada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que define a forma e o conteúdo das relações de trabalho (Noronha, 1998; Cardoso, 2003; Campos, 2009). Cabe ainda salientar que o vínculo formal de trabalho no Brasil reveste-se de um caráter fortemente simbólico (Guimarães, 2011).[17] Possuir um trabalho registrado, para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, significa ter um emprego protegido pela *Justiça do Trabalho* e pelo *seguro social*. Ressalte-se o fato de os acordos coletivos terem desempenhado um papel bastante secundário nesse processo, visto que a liberdade sindical e o direito à greve permaneceram cerceados durante a vigência dos períodos de autoritarismo político (Noronha, 2003, p. 113). Desde sua criação, as normas reguladoras da vida sindical conservaram-se praticamente incólumes (representação obrigatória, unicidade territorial etc.), mas com a Constituição de 1988 eliminou-se a possibilidade de interferência direta do Estado sobre a organização e a atuação sindical.

É importante salientar que, embora organizadas sob ambientes decisórios autoritários e insuladas das pressões políticas, as instituições responsáveis pela regulação pública do trabalho e provisão do seguro social no Brasil, como a CLT e o antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),[18] não se tornaram imunes ao influxo dos processos de democratização, tornando-se passíveis de serem ressignificadas pelo repertório de lutas e conquistas dos trabalhadores.

Enfim, a estratégia de fortalecimento da "identidade do trabalho" atrelada aos benefícios do seguro social – por mais contraditórios que tenham sido os seus resultados para a produção da "equidade" e num contexto no qual a "norma salarial" jamais se universalizou – ao menos manteve *atrativo* para os trabalhadores seus prospectos de integração no assalariamento formal. Pode-se dizer que esta amarração entre seguro social e regulação pública do trabalho permanece intacta até os dias de hoje.

17. De acordo com Nadya Araujo Guimarães, "a desconexão entre vida social crescentemente monetizada (sustentada num contexto de crescimento econômico e incorporação social persistentes) e restrita regulação institucional do trabalho (e *a fortiori* do seu mercado) está na raiz do valor simbólico conferido à relação de emprego 'típica' no Brasil" (Guimarães, 2011, p. 542).
18. A CLT foi criada em plena ditadura do Estado Novo (1937-1945) e o INPS, criado em 1967, tornou-se a grande instituição provedora de recursos da política social durante o regime militar (1964-1985).

5.2 A resiliência do arranjo trabalho e previdência ante as tentativas de desestruturação dos anos 1990

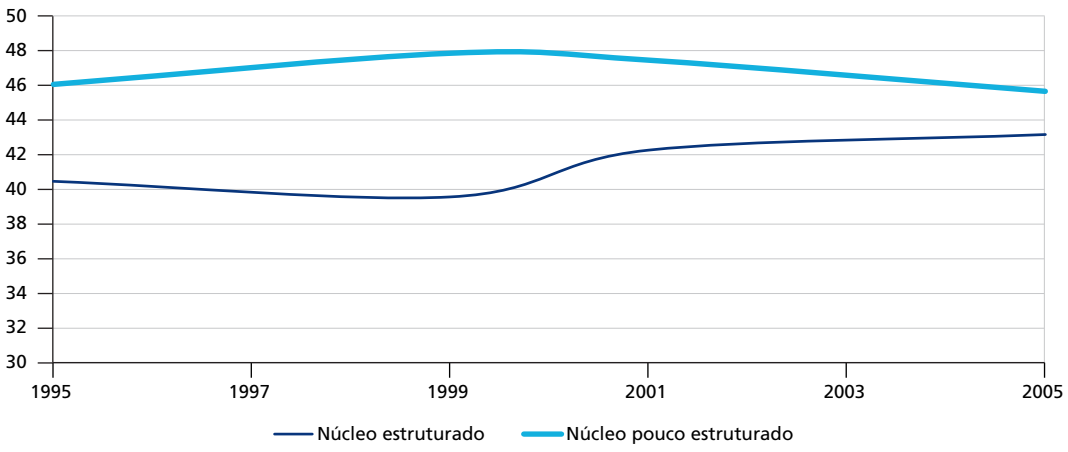
As mudanças sofridas pela economia brasileira nos anos 1990 produziram enormes impactos sobre o mercado de trabalho e as proteções previdenciárias. O novo contexto de inserção econômica, privilegiando a abertura comercial, as privatizações e a desregulamentação financeira, facilitou que as empresas adotassem estratégias de redução de custos via precarização ou instabilização dos vínculos trabalhistas (Cardoso, 1999). Como consequência do baixo crescimento da economia e das políticas de ajuste fiscal, o mercado de trabalho brasileiro mostrou-se restritivo ao longo de toda a década de 1990.

Os impactos dessas estratégias sobre o mercado de trabalho foram visíveis: encolhimento do emprego industrial, inchaço do setor terciário e ampliação considerável da informalidade e do desemprego. A incorporação de diversos segmentos ao mercado formal ainda estava em processo quando as "novas informalidades"[19] surgiram no decorrer da década de 1990 (Noronha, 2003). Ao longo dessa década, mais de 50% da força de trabalho brasileira estava ocupada nos segmentos informais do mercado de trabalho – ou seja, como empregado sem carteira de trabalho assinada ou como trabalhador por conta própria –, que tendem a apresentar relações de trabalho mais instáveis. Concomitantemente à redução do emprego formal, houve um forte movimento de desfiliação previdenciária. Tais mudanças, enfim, acabaram aprofundando as relações pouco estruturadas do mercado de trabalho.

Se dividirmos o mercado de trabalho brasileiro em dois segmentos, segundo seu grau de estruturação, temos: de um lado, os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, aqueles assalariados com registro em carteira assinada e que contribuem regularmente para a Previdência Social; de outro lado, os trabalhadores classificados como integrantes do conjunto de relações "pouco estruturadas de trabalho", isto é, os trabalhadores sem carteira e sem vínculos previdenciários (Cardoso Júnior, 2007). Como se pode inferir do gráfico 5, em 1999, a distância entre o segmento estruturado e o pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro aumentou consideravelmente, fruto das políticas de ajuste dos anos 1990. Em grande medida, a dinâmica econômica do período provocou um movimento de *desassalariamento*, que resultou em um número crescente de empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários e de ocupações por conta própria sem vínculos previdenciários (Campos, 2009, p. 7).

19. Informalidades oriundas de formas atípicas de contratação.

GRÁFICO 5
Brasil: evolução da população ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho (1995-2005)
(Em %)



Fonte: Cardoso Júnior (2007).

Em contraste com essas mudanças, o arcabouço institucional e legal que regula as relações de trabalho não passou por grandes reformas. Desde então várias medidas pontuais, tanto no sentido da flexibilização (avanço da remuneração variável, das contratações atípicas e das terceirizações) como no da regulação pública do trabalho, foram introduzidas sem que se realizasse uma reforma trabalhista substantiva que contemplasse unidirecionalmente uma ou outra tendência (Krein, Santos e Nunes, 2011).

No campo das políticas previdenciárias tampouco houve reformas privatizantes. As reformas previdenciárias empreendidas no Brasil desde os anos 1990 preservaram o componente público do sistema. Contudo, mudanças processadas no âmbito das regras de concessão dos benefícios impuseram algumas dificuldades adicionais para uma parte considerável dos segurados, especialmente para os trabalhadores com baixas remunerações e trajetórias irregulares de trabalho (Matijascic, Ribeiro e Kay, 2007).[20]

20. Após a introdução da chamada Lei do Fator Previdenciário, com a Reforma da Previdência de 1998, as regras de acesso às aposentadorias tornaram-se demasiadamente severas para os trabalhadores brasileiros filiados ao Regime Geral de Previdência Social em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria.

Apesar de algumas mudanças tópicas e pontuais, a regulação pública do trabalho no Brasil manteve-se fortemente atrelada ao seguro social contributivo, provando-se dotada de certa resiliência ante as sucessivas tentativas de reformas desoneradoras do papel do Estado na proteção social. Assim, as condições pouco favoráveis que imperaram no mercado de trabalho brasileiro ao longo da década de 1990 conseguiram desmobilizar momentaneamente mas não desativar o arranjo político-normativo que determina as relações de trabalho no Brasil, provando a forte dependência de trajetória que existe entre as instituições do mundo do trabalho e sua configuração inicial.

5.3 Redescobrindo o vínculo entre trabalho e previdência: a valorização do salário mínimo como política social

Uma conjunção de fatores em curso nos últimos anos vem contribuindo para a política social assumir um papel de destaque no contexto brasileiro. Entre esses fatores, pelo menos três merecem atenção: *i*) a eleição de governos de centro-esquerda, que embora constrangidos por restrições fiscais perseguiram uma agenda política mais centrada no combate às desigualdades; *ii*) a criação de programas de transferência de renda, que apesar de não se constituírem como direitos sociais penetraram pela primeira vez nos territórios da extrema pobreza, gerando consequências não antecipadas no que se refere às expectativas dos grupos mais vulneráveis quanto à sua efetiva integração, ao menos na comunidade política; e *iii*) a ênfase na recuperação do salário mínimo e da previdência como eixos estruturantes da proteção social.

O crescimento da economia brasileira nos últimos anos foi um dos aspectos mais relevantes na melhoria do mercado de trabalho nacional. Como consequência, a partir de 2004 houve um relativo crescimento do trabalho formal, o que levou o mercado de trabalho a voltar a afiliar trabalhadores na previdência. Entre 2003 e 2012, contrariando a tendência da década de 1990, o estoque de emprego formal no Brasil cresceu de 29,5 milhões para 47,4 milhões, um incremento absoluto de cerca de 17,9 milhões de empregos formais. Foram gerados neste período aproximadamente 1,8 milhão de empregos formais por ano (tabela 2). Em termos do crescimento relativo dos vínculos celetistas, a variação acumulada entre 2003 e 2012 foi de 70,4%, resultando em uma variação média anual de 6,1% ao ano. A taxa de desemprego, que em dezembro de 2002 era de 10,5% da população economicamente ativa, em abril de 2014, caiu para 4,9%.

TABELA 2
Brasil: número de empregos, variação absoluta e relativa – todas as atividades (1990-2012)

Ano	Número de empregos	Variação absoluta	Variação relativa (%)
1990	23.198.566	-1.287.912	-5,26
1991	23.010.793	-187.863	-0,81
1992	22.272.853	-737.950	-3,21
1993	23.165.027	892.184	4,01
1994	23.667.241	502.214	2,17
1995	23.755.736	88.495	0,37
1996	23.830.312	74.576	0,31
1997	24.104.428	274.116	1,15
1998	24.491.635	387.207	1,61
1999	24.993.265	501.630	2,5
2000	26.228.629	1.235.364	4,94
2001	27.189.614	960.985	3,66
2002	28.683.913	1.494.300	5,5
2003	29.544.927	861.014	3
2004	31.407.576	1.862.649	6,3
2005	33.238.617	1.831.041	5,83
2006	35.155.249	1.916.632	5,77
2007	37.607.430	2.452.181	6,98
2008	39.441.566	1.834.136	4,88
2009	41.207.546	1.765.980	4,48
2010	44.068.355	2.860.809	6,94
2011	46.310.631	2.242.276	5,09
2012	47.458.713	1.148.082	2,48

Fonte: Rais/MTE (2013).

No entanto, é importante salientar que essa melhora nos indicadores do mercado de trabalho partiu de uma *estratégia política deliberada* de aumento do emprego registrado e de incremento da massa salarial na economia. Em termos da recuperação da capacidade do Estado de determinar os salários e, por conseguinte, gerar efeitos redistributivos a partir da vinculação constitucional dos valores dos benefícios e auxílios que integram a previdência social ao salário mínimo, a relação com as capacidades pregressas do Estado nesse âmbito ficam patentes.

A Política de Valorização do Salário Mínimo foi a medida mais importante tomada pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff, sucessora do primeiro e atual presidenta. Essa política, além de ter sido extremamente

importante para determinar a elevação das remunerações de base e influenciar as negociações dos pisos salariais das categorias profissionais, impactou positivamente a distribuição de renda, contribuindo para reduzir a pobreza e expandir o consumo das famílias. Como se pode inferir na tabela 3, de 2002 a 2013, houve um substantivo aumento no valor do salário mínimo em reais. De abril de 2002 a janeiro de 2013, o piso salarial acumulou um ganho real de 70,49% (tabela 3).

TABELA 3
Brasil: reajuste do salário mínimo (2003-2013)

Período	Salário mínimo (R$)	Reajuste nominal (%)	INPC (%)	Aumento real (%)
Abril de 2002	200	-	-	-
Abril de 2003	240	20	18,54	1,23
Maio de 2004	260	8,33	7,06	1,19
Maio de 2005	300	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380	8,57	3,3	5,1
Março de 2008	415	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510	9,68	3,45	6,02
Janeiro de 2011	545	6,86	6,47	0,37
Janeiro de 2012	622	14,13	6,08	7,59
Janeiro de 2013	678	9	6,1	2,73
Total do período	**-**	**239**	**98,85**	**70,49**

Fonte: Dieese (2013).
Elaboração do autor.

A importância do salário mínimo no caso brasileiro deve-se à grande proporção de trabalhadores que recebem salários próximos desse patamar e à existência de programas de assistência e previdência cujos benefícios estão constitucionalmente atrelados ao seu valor de referência. Os empregados formalmente contratados não podem receber menos que esse valor legal. Ademais, a maioria dos assalariados que estão na informalidade – sem registro em carteira – e parte dos trabalhadores por conta própria têm no valor do salário mínimo uma referência para sua remuneração. O salário mínimo também funciona como um balizador para as remunerações do mercado de trabalho, visto que o seu aumento em termos reais representa uma influência positiva para as negociações salariais. A partir de 2004, as negociações coletivas passaram a contribuir diretamente para a recuperação do poder de compra dos salários, tendência mantida inclusive no período da crise de 2008/2009. A melhora das negociações salariais tem relação direta com a capacidade de ação coletiva dos sindicatos, em um ambiente

econômico e político mais favorável no país, especialmente pela existência do crescimento econômico e da política de valorização do salário mínimo (Baltar e Leone, 2012). Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em 2008, 80% ou mais das categorias negociaram reajustes salariais acima da inflação, proporção que atingiu quase 95% das negociações em 2012 (Dieese, 2013).

Recentemente, a medida mais importante tomada nesse âmbito foi a promulgação da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização no longo prazo. A referida lei estabeleceu as diretrizes para a valorização do salário mínimo entre 2012 e 2015 e os reajustes automáticos para a preservação do seu poder aquisitivo correspondentes à variação do índice nacional de preços ao consumidor (INPC), permitindo ganhos reais acima da inflação. Ficou estabelecido que os aumentos salariais a partir de 2012 serão ajustados de acordo com o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB do ano anterior, e assim sucessivamente para os anos posteriores.

Para além das políticas macroeconômicas de incremento da massa salarial, é necessário ressaltar as políticas previdenciárias, de emprego e de proteção do trabalho, bem como o papel fiscalizador dos órgãos de regulação do trabalho, que, em seu conjunto, contribuíram para fortalecer institucionalmente o mercado de trabalho brasileiro no sentido da sua estruturação nos últimos anos.

A previdência social brasileira é de caráter contributivo e de filiação compulsória, provendo benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte, além de contemplar outros auxílios (maternidade, desemprego, doença e acidentes de trabalho). Possui uma grande agência estatal responsável pelos pagamentos das aposentadorias e demais benefícios aos trabalhadores brasileiros, com exceção dos servidores públicos, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dotada de forte capacidade burocrática e ampla capilaridade territorial. Entre os benefícios estritamente concedidos pela Previdência Social no âmbito do INSS, destacam-se aqueles no valor de 1 salário mínimo destinados à maioria dos trabalhadores inativos oriundos das atividades urbanas, filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e à quase totalidade dos trabalhadores rurais,[21] representando, atualmente, cerca de 66% do total de benefícios pagos pela Previdência Social (Jaccoud, 2009; Brasil, 2011a).

21. O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural, que, além da contribuição para a redução substantiva da pobreza no campo e das disparidades entre as diferentes regiões do país, confere ao trabalhador rural o *status* de "segurado especial da previdência".

Os níveis de cobertura previdenciária à população idosa no Brasil estão muito próximos da universalidade, sendo que mais de 80% dos idosos estão amparados pela previdência social (Brasil, 2011a). Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição de 1988, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de risco, com destaque para os Benefícios de Prestação Continuada (BPCs).[22]

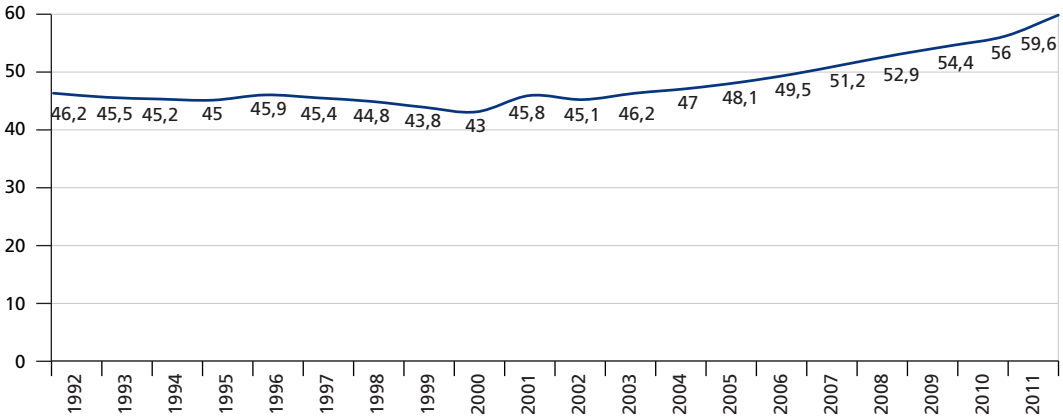
A recente redução da pobreza e desigualdade verificada no Brasil dos últimos anos deve-se, em grande medida, às transferências da previdência e da assistência social. Porém, como apontam alguns estudos, no período 2004-2009, o crescimento com distribuição, via inclusão no mercado de trabalho, foi o propulsor da mudança estrutural na distribuição da renda. O movimento crescente de formalização do trabalho, somado ao aumento do salário mínimo e à melhor remuneração de todos os ocupados, produziu um forte impacto na redução da pobreza. Os efeitos da estruturação do mercado de trabalho sobre a pobreza no Brasil foram tão salientes que programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), só produziram os resultados esperados em famílias com membros que estavam conectados ao mercado de trabalho ou às proteções cujos valores têm sua referência no salário mínimo (Osorio *et al.*, 2011).

Contudo, um problema ainda persistente no âmbito da previdência social brasileira é a existência de 10,7 milhões de trabalhadores por conta própria sem qualquer proteção. O governo brasileiro tem tomado medidas para enfrentar este desafio, incentivando a inclusão previdenciária dos trabalhadores sem meios de cumprir com suas obrigações contributivas. A inclusão previdenciária mediante redução das alíquotas contributivas e simplificação tributária acelerou-se nos últimos anos por força da Lei do Supersimples ou Simples Nacional e da Lei Complementar nº 128/2008, que criou a figura do microempreendedor individual (MEI), cujos efeitos se fizeram notar a partir de 2009, com o incremento de 3 milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela Previdência Social (Ipea, 2012).

22. O BPC é uma transferência mensal de 1 salário mínimo a pessoas acima de 65 anos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

É da formalização e estabilidade do trabalhador no emprego, portanto, que dependerá o futuro da Previdência Social brasileira. Nos anos recentes, o crescimento dos empregos com carteira assinada vem aumentando o número de contribuintes para o RGPS (gráfico 6), garantindo assim a sua sustentabilidade financeira – contrariando as previsões catastrofistas sobre o *deficit* insanável da previdência brasileira – permitindo-lhe, inclusive, subsidiar a proteção de trabalhadores mais vulneráveis, sejam autônomos urbanos, sejam rurais em regime de economia familiar, os chamados "segurados especiais" da Previdência Social (Ipea, 2012).

GRÁFICO 6
Brasil: taxa de contribuição previdenciária ao RGPS,[1] segundo clientelas[2] (1992-2011)
(Em %)



Fonte: Brasil (2012).
Notas: [1]Foram consideradas as idades entre 16 e 59 anos.
[2]Foram consideradas as clientelas agrícola e não agrícola.

No que se refere à fiscalização do trabalho merecem destaque as ações empreendidas pelo chamado Sistema Público de Vigilância e Inspeção do Trabalho, composto por três órgãos: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Justiça do Trabalho. A função desse sistema é zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores (Nobre Júnior, Krein e Biavaschi, 2008).

A tendência dos anos 1990 quanto à fiscalização do trabalho no Brasil foi privilegiar um tipo de regulação que se pautava nos mecanismos de negociação direta para a solução privada e descentralizada dos conflitos trabalhistas. Nesse sentido, a orientação predominante estava na contramão do caráter legislado das relações de trabalho no Brasil, dando

ênfase às decisões produzidas no chão de fábrica em detrimento das normas jurídicas, apostando-se num processo de "inviabilização sistêmica" dos órgãos de fiscalização. Contudo, a partir da década passada, houve um avanço significativo na perspectiva de reafirmar os preceitos do "trabalho decente" da OIT sobre a fiscalização do trabalho, inclusive aumentando a autonomia do auditor fiscal do Trabalho no exercício de sua função. Embora o número de auditores do MTE ainda seja insuficiente para dar conta dos problemas da fiscalização do trabalho, observa-se, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de contratados para o desempenho dessa função, passando de 250 mil, em 1999, para 746 mil, em 2007 (Brasil, 2011c). Este incremento no número de auditores é um elemento-chave para dotar de faticidade a atividade fiscalizadora do MTE, visto que o "efeito demonstração" que este incremento representa faz com que as empresas infratoras se atenham às normas trabalhistas devido aos riscos de serem autuadas (Cardoso e Lage, 2005).

O papel do sistema de fiscalização também produz importantes efeitos sobre a previdência social no sentido de evitar as fraudes nas contribuições patronais ou no acúmulo ilegal de benefícios. Nesse aspecto, cabe salientar que a criação da Super-Receita, que unificou o sistema de fiscalização previdenciária e tributária, possibilitou um cruzamento de informações, aprimorando todo o sistema de fiscalização a partir de 2004. Outra medida que merece destaque nesse âmbito é a criação de grupos móveis de fiscalização para viabilizar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, em convênio com a OIT (Nobre Júnior *et al.*, 2008).

As políticas para o aprimoramento do mercado de trabalho, em especial o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, sempre tiveram pouco impacto no Brasil. O seguro-desemprego é uma combinação de políticas passivas e ativas de trabalho e emprego paralelamente às políticas de geração de renda e inserção social no âmbito do MTE que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). No período 2004-2011, apesar do dinamismo econômico e ampliação do emprego, aumentou o número de beneficiários do seguro-desemprego.[23] Isto ocorreu porque a maior formalização do emprego não foi acompanhada de redução na taxa de rotatividade no posto de trabalho (Moreto, 2010). Diante disso, com o

23. O seguro-desemprego no Brasil é de curta duração, variando de três prestações – para quem comprove ter trabalhado entre seis e onze meses – até cinco prestações – para quem trabalhou com registro em carteira 24 meses ou mais –, mesmo que o trabalhador não encontre uma nova ocupação durante o período do benefício (Moreto, 2010, p. 13).

maior número de empregos criados nos últimos anos, aumentou também a quantidade de trabalhadores que cumpriam as exigências mínimas para o recebimento do benefício do seguro-desemprego no momento da demissão. O resultado foi a elevação da cobertura do programa e o maior gasto com este benefício. O aumento da despesa com o pagamento do seguro-desemprego decorreu em parte do maior número de trabalhadores beneficiados e em parte do aumento real do salário mínimo. Isso porque o valor mínimo do benefício é igual ao valor do salário mínimo legal. O seguro-desemprego cumpriu um papel importante durante o período mais agudo da crise econômica, entre o final de 2008 e os primeiros meses de 2009. Deve-se considerar que o tempo de benefício do seguro foi ampliado para os trabalhadores desempregados.

No Brasil, as ações de qualificação profissional ganharam vulto nos últimos vinte anos. Entretanto, os programas nesse âmbito, até 2003, reproduziram os mesmos problemas ao não promoverem ações integradas de orientação e recolocação profissionais.A tônica desses programas foi alocar os trabalhadores desocupados em cursos de qualificação que pouco contribuíam para aprimorar suas competências no mercado de trabalho, havendo uma forte dissociação entre as políticas de educação e de trabalho. As ações voltadas para esse público competiam entre si e estavam espalhadas em mais de uma dezena de ministérios. Tal como na área de fiscalização do trabalho, o setor de qualificação também sofreu uma drástica redução de recursos nos anos 1990.

Esses problemas geraram uma mobilização em torno da criação de um sistema de emprego que unificasse os vários programas dispersos em um único Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Emblemático desse processo foi a criação, em 2003, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com o objetivo de promover a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho e a articulação das ações de qualificação, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação. Os esforços em torno da implementação do plano levaram recentemente à criação de uma série de programas auxiliares que buscam articular o seguro-desemprego com as políticas de intermediação e redirecionar os serviços de qualificação no país, envolvendo mais incisivamente a rede pública de educação profissional e tecnológica. Saliente-se ainda o surgimento no bojo dessa política de programas de crédito produtivo para empreendimentos informais.[24]

24. Alguns programas recentemente produzidos nesse âmbito foram o Portal Mais Emprego, o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado.

Segundo a opinião de alguns gestores do SPETR do MTE entrevistados para este estudo, as estruturas operacionais e de gestão da política de qualificação ainda são ineficientes no que tange à integração de iniciativas. O primeiro desafio estaria, portanto, em superar os problemas estruturais para se implementar uma política integrada de qualificação profissional de âmbito nacional e articulada entre os diferentes ministérios, especialmente para enfrentar o problema da forte taxa de rotatividade da mão de obra que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro.

5.4 Velhos constrangimentos

Apesar da existência de uma extensa legislação trabalhista que assegura diversos direitos, a peculiaridade do sistema de regulação do trabalho no Brasil decorre do fato de as empresas terem um considerável grau de autonomia para fazer ajustes nas relações de emprego. Na realidade, a despeito da portentosa estrutura legal de proteção do trabalho, o fato é que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma forte flexibilidade contratual.[25]

É intensa a flexibilidade do mercado de trabalho analisada a partir do tempo de emprego. Um grande contingente de trabalhadores tem participação intermitente no mercado de trabalho formal, variando entre a condição de desligados e admitidos durante anos seguidos, o que compromete sobremaneira a inscrição regular dos trabalhadores no universo previdenciário. Ao se considerar apenas os vínculos formais via Relação Anual de Informações Sindicais (Rais) de 2010, o tempo médio do emprego no Brasil foi estimado em 4,4 anos (Dieese, 2011, p. 59), o que o coloca atrás de todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), exceto os Estados Unidos, paradigma do mercado de trabalho flexível.

Assim, são desligados e admitidos todos os meses uma fração significativa do total de empregados. No período 2000-2009, a despeito da recuperação do emprego formal, os desligamentos com menos de seis meses de duração superaram 40% do total dos vínculos desligados em cada ano. Cerca da metade desses desligamentos não atingiu três meses de duração e dois terços dos vínculos desligados sequer atingiram um ano de trabalho, sendo que 76% a 79 % dos desligamentos não tiveram dois anos de duração. Vale ressaltar que mais de dois terços do total desses desligamentos reportam-se a motivos rescisórios relacionados às decisões patronais (Brasil, 2011c).

25. O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se estruturalmente por dois tipos de flexibilidade: *i*) "flexibilidade quantitativa", provocada por uma elevada oferta de força de trabalho pouco qualificada; e *ii*) "flexibilidade contratual", causada por uma insuficiência de mecanismos institucionais inibidores da demissão imotivada (Dieese, 2011, p. 49).

Como o emprego formal total abrange somente um terço da população ativa, apenas um de cada seis brasileiros voltados para a atividade econômica tem emprego formal há mais de dois anos (Baltar, 2010, p. 21). O agravante do fenômeno da acentuada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro decorre do fato de a remuneração média das admissões ser inferior à remuneração média dos desligamentos, com algumas poucas variações setoriais. Praticamente não existe limitação à demissão no Brasil. A alta rotatividade do trabalho vigente nas empresas é um poderoso mecanismo de conter a alta dos salários, com a substituição de trabalhadores mais bem remunerados por outros com salários mais baixos. Ademais, essa rotatividade é fortemente pró-cíclica, revelando que as restrições às demissões no país são principalmente de ordem econômica, devido à ampla liberdade dos empregadores em ajustar as relações de trabalho aos ciclos econômicos e à sazonalidade do nível de atividade.

Apesar da grita empresarial contra a "rigidez" da legislação do trabalho, o Brasil segue não sendo signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada.[26] Nesse sentido, os discursos sempre em voga no Brasil da "flexibilização da legislação trabalhista" da "diminuição dos custos de demissão", da "desoneração dos encargos patronais" e da "promoção da empregabilidade" fazem pouco sentido diante dessa realidade que impede o alcance das normas do direito do trabalho e da seguridade social.

6 CONCLUSÃO

Este estudo demonstrou a importância da regulação pública do trabalho assalariado e da Previdência Social na estruturação de mercados de trabalho fortemente heterogêneos e que convivem com altos índices de informalidade, tal como os mercados de trabalho dos países retratados por este estudo.

26. A Convenção 158 da OIT prescreve normas destinadas a limitar o poder discricionário do empregador de desconstituir, sem qualquer motivo, a relação de trabalho. Por força de seus dispositivos, tanto a despedida individual como a coletiva precisa preencher determinados requisitos procedimentais (direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas, envolvimento das autoridades locais na tentativa de reversão total ou parcial das despedidas coletivas etc.) para alcançar a regularidade jurídica (Siqueira Neto, 1997).

Em face da ideia bastante difundida de que as vias para a institucionalização de uma política social respaldada nos estatutos de proteção do mundo do trabalho estariam definitivamente vedadas por constrangimentos fiscais e requerimentos de competitividade econômica, países como Argentina e Brasil vêm demonstrando nos últimos anos que, apesar dos seus problemas, existe uma considerável margem para o Estado replicar formas de proteção semelhantes àquelas que vigiam durante o chamado "ciclo fordista de regulação do capitalismo".

Em que pese os problemas referentes à informalidade e à qualidade dos empregos gerados, a Argentina apostou exitosamente na replicação de políticas sociais centradas no trabalho protegido, que pareciam esgotadas sob a hegemonia das reformas orientadas para o mercado dos anos 1990. Configurando um caso típico de (re)regulação das relações de trabalho, após o desmonte de suas instituições previdenciárias e trabalhistas, o Estado argentino vem rapidamente recuperando suas antigas prerrogativas no campo da intervenção no social. Na Argentina de meados da década de 2000, diferentemente dos anos 1990, os conflitos se tornaram mais institucionalizados e centrados nas relações capital-trabalho. Isso se tornou possível em virtude da credibilidade que a dinâmica de negociação coletiva adquiriu, especialmente para os trabalhadores, e de seu respaldo por parte do Estado. Aliás, se há uma novidade no contexto argentino em relação aos períodos pregressos é o maior envolvimento do Estado na coordenação do conflito distributivo.

No Brasil, o novo processo de juridificação de direitos sociais que resulta na Constituição de 1988 não deixa de ser uma realização tardia de um movimento truncado iniciado em 1930 e materializado pela CLT. A novidade é que esse processo se constitui num ambiente democrático e de ampliação da participação política. A partir de então, a tônica da legislação social se centrará nos princípios da seguridade social, mediante a universalização do acesso às várias políticas sociais, como saúde e assistência, mas não deixará de prestar reverência aos antigos estatutos de proteção oriundos da legislação social varguista, tipificados pela vinculação entre trabalho e seguro social contributivo. Desse modo, o contexto da redemocratização abriria um precedente, uma nova conjuntura crítica, para a mobilização do legado da legislação social varguista em compasso com a realização dos novos direitos sociais previstos no texto constitucional de 1988. No entanto, as políticas de ajuste fiscal empreendidas na década de 1990 tentaram desmobilizar esse legado e, apesar de fracassarem, aprofundaram os problemas estruturais do mercado de trabalho, com o consequente crescimento da informalidade e do desemprego.

Como resposta, e sem romper com os estatutos que orientaram a construção de suas proteções sociais, o Brasil dos últimos anos parece ter redescoberto o caminho do crescimento com redistribuição e geração de empregos formais. As recentes políticas de valorização salarial, apoiadas em programas de previdência e assistência constitucionalmente garantidos como direitos e que têm no salário mínimo o seu valor de referência, trouxeram importantes repercussões para a redução da pobreza e das desigualdades. Assim, as "vantagens institucionais comparativas" existentes no contexto brasileiro relacionadas à presença de um abrangente sistema de seguro social público e contributivo e de políticas para o mercado de trabalho, com a recente ênfase nas políticas de qualificação profissional, vêm assegurando o crescimento econômico de um modo sustentado, abrindo uma nova conjuntura bastante propícia à integração das coletividades nos estatutos de proteção social. Contudo, os problemas relacionados à intensa rotatividade do mercado de trabalho ainda persistem, colocando sérios desafios para o crescimento continuado do emprego protegido. Nesse aspecto, recomenda-se como medida de política pública incrementar os institutos de regulação do trabalho, mediante adoção da Convenção 158 da OIT, e aprimorar as políticas de qualificação profissional.

Destoando significativamente em relação aos primeiros países, a África do Sul demonstra que o mero recurso à assistência constitui-se numa base frágil de construção da política social, visto que suas políticas de garantias mínimas surgem desacopladas das dinâmicas de proteção do mundo do trabalho. Diferentemente de Argentina e Brasil, a África do Sul carece de instituições e políticas voltadas a assegurar proteção e renda aos trabalhadores, possuindo uma insuficiente capacidade burocrática nesse âmbito. Sintomático dessa diferença é o fato de a África do Sul encontrar grandes dificuldades para promover a distribuição de renda em momentos de crescimento, devido à ausência de um seguro social público e contributivo, à inconstância de suas normativas trabalhistas e à baixa eficácia de suas políticas para o mercado de trabalho.

O caso sul-africano é emblemático dos dilemas enfrentados por alguns países da periferia quanto às escolhas entre perseguir uma estratégia efetiva de construção do Estado social ou adotar medidas "eficientes" de combate à pobreza, porém terminativas. Uma vez que essas políticas esgotem seus potenciais de inclusão, torna-se necessário pensar em estratégias mais estáveis de integração dos vulneráveis nos estatutos do mundo do trabalho.

É muito difícil haver um escape para a pobreza, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades, sem que haja um compromisso mais explícito por parte do Estado quanto à criação de empregos estáveis e de qualidade, pois o que fazer com os recém-egressos da pobreza extrema, muitas vezes equivocadamente intitulados como pertencentes às "novas classes médias"? O horizonte a se atingir é simplesmente incluí-los no universo do consumo, mediante uma hipotética igualdade de oportunidades? Afinal, quando a inclusão pura e simples pelo consumo mostrar-se uma frágil fortaleza, para onde irão essas "novas classes médias" sem os suportes do trabalho estável e da proteção social?

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199-1226, 19 Oct. 2005. Disponível em: <http://economics.mit.edu/files/4470>.

ANDRENACCI, L.; FALAPPA, F.; LVOVICH, D. Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). *In*: BERTRANOU, J.; PALACIO, J. M.; SERRANO, G. (Comps.). **En el país del no me acuerdo**: (des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

ARGENTINA. Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. **Trabajo y empleo en el bicentenario**: cambio en la dinámica del empleo y la protección social. Buenos Aires: MTEySS, 2010.

BALTAR, P. **Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil**. Brasília: OIT, 2010. (Série Trabalho Decente no Brasil, Documento de Trabalho, n. 2).

BALTAR, P.; LEONE, E. O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 19, p. 2-16, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/1QS6cj>.

BARCHIESI, F. Hybrid social citizenship and the normative centrality of wage labor in post-Apartheid South Africa. **Mediations**, v. 24, n. 1, p. 52-67, 2008.

BENJAMIN, P. **Informal work and labour rights in South Africa**. *In*: CONFERENCE ON THE REGULATORY ENVIRONMENT AND ITS IMPACT ON THE NATURE AND LEVEL OF ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT IN SOUTH AFRICA. Cape Town: University of Cape Town, Oct. 2008. (Development Policy Research Unit).

BERTRANOU, F. **Protección social y mercado laboral**. Santiago de Chile: OIT, 2003.

BOYER, R.; SAILLARD, Y. **Théorie de la regulation**: l'état des savoirs. Paris: La Découverte, 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2011a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Brasília: MTE, 2011b.

_____._____. **Relatório de gestão**. Brasília: MTE, 2011c.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2012.

CAMPOS, A. G. **Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil**: qual o papel do Estado? Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1407, p. 1-42). Disponível em: <http://goo.gl/pBYwRl>.

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

_____. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. *In*: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três Poderes no Brasil**. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Editora IUPERJ/UFMG, 2003.

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

CARDOSO, A. M.; LAGE, T. A inspeção do trabalho no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/TqIEs9>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1310, p. 1-44). Disponível em: <http://goo.gl/BwnJ4X>.

CASALE, D.; COLLETE, M.; DORRIT, P. Two million net new job's: a reconsideration of the rise in employment in South Africa, 1995-2003. **South African Journal of Economics**, v. 72, n. 5, p. 978-1002, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/h0kkMO>.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

_____. **L'insécurité sociale**: qu'est-ce qu'être protégé? Paris: Seuil, 2003.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2011. p. 1-119. Disponível em: <http://goo.gl/ny55JF>.

_____. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2012. **Estudos e Pesquisas**, São Paulo, n. 64, p. 2-27, mar. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/iJzfMv>.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ETCHEMENDY, S. La concertación y la negociación colectiva: perspectiva histórica e comparada. **Revista de Trabajo**, año 6, n. 8, p. 199-205, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/jEYWQ8>.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: Belknap Press, 1962.

GODFREY, S.; THERON, J.; VISSER, M. **The state of collective bargaining in South Africa**: an empirical and conceptual study of collective bargaining. Cape Town: University of Cape Town, 2007. (Working Paper, n. 07/130).

GOLBERT, L.; ROCA, E. **De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales**. Buenos Aires: MTEySS, 2010.

GUIMARÃES, N. A. O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)? **Dados**: revista de ciências sociais, v. 54, n. 4, p. 533-568, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/LVGdAE>.

HENDRICKS, F. The private affairs of public pensions in South Africa: debt, development and corporatization. **Social Policy and Development**, n. 38, p. 26-46, Dec. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/UFAO3z>.

HIRSCH, A. **Season of hope**: economic reform under Mandela and Mbeki. South Africa/Ottawa: University of KwaZulu-Natal Press/IDRC, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/yC7I4x>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Key indicators of the labour market**. Geneva: ILO, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 20, Brasília, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/aRoZ33>.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1372). Disponível em: <http://goo.gl/csJv2n>.

KANGAS, O.; PALME, J. Making social policy work for economic development: the Nordic experience. **International Journal of Social Welfare**, v. 18, p. 62-72, 2009.

KORPI, W. **The democratic class struggle**. London: Routledge, 1983.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista ABET**, v. 10, n. 2, p. 30-55, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/0668vU>.

KWON, H.-J. Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems. **Journal of Social Policy**, n. 4, v. 26, p. 467-484, Oct. 1997.

LANZARA, A. P. **A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile**: do mutualismo ao seguro. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LEFORT, C. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

LEIBBRANDT, M. *et al*. **Employment and inequality outcomes in South Africa**. Cape Town: University of Cape Town, 2010. Disponível: <http://goo.gl/9rJhF0>.

LUND, F. State social benefits in South Africa. **International Social Security Review**, v. 46, n. 1, p. 5-25, 1993.

MANN, M. **The sources of social power**: the rise of classes and nation-states, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. v. 2.

MANOW, P. **Social insurance and the German political economy**. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 1997. (Discussion Paper, v. 97, n. 2, p. 2-48).

MATISJACIC, M.; RIBEIRO, J. O.; KAY, S. E. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 7, p. 152-173, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/t96SkM>.

MOORE JUNIOR, B. **Injustice, the social bases of obedience and revolt**. New York: M. E. Sharp, 1978.

MORETO, A. J. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro**: a experiência recente. Brasília: OIT, 2010. (Série Trabalho Decente no Brasil, n. 1). Disponível em: <http://goo.gl/bq1X5o>.

NOBRE JUNIOR, H.; KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. A formalização dos contratos e as instituições públicas. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. **Previdência social**: como incluir os excluídos? São Paulo: LTR, 2008. (Debates Contemporâneos – Economia Social e do Trabalho, n. 4).

NORONHA, E. G. O **Modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. "Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 111-179, out. 2003. Disponível em: <http://goo.gl/cFjTC8>.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Political Economy of Institutions and Decisions).

NOVICK, M. Trabajo y contextos en el desarrollo productivo argentino. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, n. 8, p. 161-189, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/ifOnAn>.

OSORIO, R. G. *et al*. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 1647, p. 1-44). Disponível em: <http://goo.gl/Msdjlh>.

PALOMINO, H.; TRAJTEMBERG, D. Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, n. 3, p. 127-178, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/LLcx1K>.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REPETTO, F. **Autoridad social en Argentina**: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. Santiago de Chile: Cepal, 2003. (Serie Políticas Sociales, n. 62). Disponível em: <http://goo.gl/Rm3Npz>.

REPETTO, F.; DAL MASETTO, F. P. Protección social en la Argentina. Santiago: Cepal, 2011. (Serie Políticas Sociales, n. 174). Disponível em: <http://goo.gl/bcf0c2z>.

REY, M. Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. Debate Público: **Reflexión de Trabajo Social**, n. 2, p. 47-73, año 1, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/UukXEZ>.

ROCA, E. Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, v. 1, año 1, n. 1, p. 46-79, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/Q6LjkD>.

RODRIK, D. **Understanding South Africa's economic puzzles**. Local: NBER, Oct. 2006. (Working Paper Series, n. 12565). Disponível em: <http://goo.gl/twmFVT>.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEEKINGS, J.; NATTRASS, N. **Class, race, and inequality in South Africa**. London: Yale University Press, 2005.

SIQUEIRA NETO, J. F. Direito do trabalho e flexibilização no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 1, p. 33-41, 1997. Disponível em: <http://goo.gl/jMdzqk>.

SOUTH AFRICA. Ministry of Finance. Department of Finance. **Growth employment and redistribution**: a macroeconomic strategy. South Africa: Ministry of Finance, 1996. Disponível em: <http://goo.gl/nYB5zK>.

_____. Ministry of Social Development. Department of Social Development. **Reform of retirement provisions**. South Africa: MSD, 2007. (Discussion Document). Disponível em: <http://goo.gl/mvySlZ>.

STANDING, G. Labour market dynamics in South African industrial firms: the South African labour flexibility survey. *In*: LABOUR MARKET AND ENTERPRISE PERFORMANCE IN SOUTH AFRICA CONFERENCE, 1997, Pretoria, South Africa. **Anais**… Pretoria: ILO, 1997.

SUPIOT, A. **Critique du droit du travail**. Paris: PUF, 1994.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

VALODIA, I. Economic policy and women's informal work in South Africa, **Development and Change**, v. 32, n. 5, p. 871-892, 2001.

WEISBURD, L, H. *et al*. **Políticas sociales en la Argentina**: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. Buenos Aires: UBA, 2008. (Cuaderno n. 10).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Evolução do emprego formal no período 2004-2012: um olhar a partir dos registros da GFIP. **Informe de Previdência Social**, v. 25, n. 9. Brasília: MPS, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/z67u3g>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Ângela Pereira da Silva de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Leonardo Moreira Vallejo
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)
Laryssa Vitória Santana (estagiária)
Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)
Thayles Moura dos Santos (estagiária)
Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA