

# Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios\*

**Arnaldo Provasi Lanzara**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

Este estudo analisa as diferentes conjunturas políticas e econômicas que presidiram a regulação pública do trabalho no Brasil e seus impactos na estruturação do mercado de trabalho. Para tanto, debruça-se sobre a importância dos legados da legislação social, e dos momentos de crise e contestação dessa mesma legislação, que constituíram a conturbada trajetória das relações de trabalho no contexto brasileiro. O legado da regulação do trabalho e da seguridade social no Brasil remonta às tentativas do Governo Vargas de estabelecer as bases do processo de sindicalização e de assalariamento formal. Após sucessivas crises que repercutiram desfavoravelmente no mercado de trabalho, a mobilização mais recente desse legado, em ambiente democrático, vem produzindo um novo movimento de formalização do trabalho. No entanto, a consolidação desse movimento enfrenta algumas dificuldades, persistindo consideráveis desafios relacionados à proteção dos trabalhadores.

**Palavras-chave:** previdência social, seguridade social, regulação, direito do trabalho, mercado de trabalho

---

\* Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2014, na área de trabalho Política e Economia. Agradeço os valiosos comentários de Alexandre Gomide, Luciana Jaccoud, Maria Paula Gomes dos Santos, Renata Bichir, Renato Boschi e Roberto Pires.

---

[Artigo recebido em 11 de outubro de 2014. Aprovado em 6 de agosto de 2015]

## Estado, trabajo y seguridad social en Brasil: legados, cambios y desafíos

Este estudio examina los diferentes contextos políticos y económicos que precedieron a la regulación pública del trabajo en Brasil y sus impactos en la estructuración del mercado de trabajo. De esta manera, el estudio se centra en la importancia de los legados de la legislación social y los momentos de crisis y cuestionamientos de esa legislación, que constituyen la turbulenta historia de las relaciones laborales en el contexto brasileño. El legado de la regulación del trabajo y de la seguridad social en Brasil se remonta a los intentos del Gobierno Vargas de establecer las bases del proceso de sindicalización y formalización del salario. Después de las sucesivas crisis que han afectado desfavorablemente el mercado laboral, la última movilización de este legado, en un ambiente democrático, está produciendo un nuevo movimiento de formalización del empleo. Sin embargo, la consolidación de este movimiento se enfrenta a algunas dificultades, pues todavía persisten importantes desafíos relacionados con la protección de los trabajadores.

**Palabras clave:** servicios de asistencia social, seguridad social, regulación, derecho del trabajo, mercado de trabajo

## State, labor and social security in Brazil: legacies, changes and challenges

This study examines the different political and economic contexts that governed public labor regulation in Brazil and its impacts on the structuring of the labor market. Thus, this study focuses on the importance of the legacies of social legislation as well as on moments of crisis and contestation of this legislation that constitute the troubled history of labor relations in the Brazilian context. The legacy of labor regulation and social security in Brazil dates back Vargas government's attempts to establish the basis of the formal wage and unionization process. After successive crises that have affected unfavorably the labor market, the latest mobilization of this legacy in democratic environment has produced a new effort to formalize work. However, the consolidation of this movement faces some difficulties, and considerable challenges related to the protection of workers still persist.

**Keywords:** social insurance, social security, regulation, labor law, labor market

## Introdução

O Estado brasileiro se notabilizou por ter mobilizado suas instâncias regulatórias no campo da proteção do trabalho e da previdência social para enfrentar diferentes conjunturas políticas e econômicas. Contudo, essa mobilização, apesar de constitutiva de um importante legado de juridificação de direitos sociais e trabalhistas, tornou-se demasiado fluída aos requerimentos do processo acumulativo, contribuindo para a notória permanência de relações de trabalho pouco estruturadas no País.

Nos últimos anos, a retomada das estratégias de desenvolvimento social em ambiente democrático recoloca o País diante de uma nova conjuntura que aponta para tendências de conversão do conflito distributivo em favor do eixo trabalho e proteção. Essa conjuntura mais recente, marcada pela retomada do crescimento com geração de emprego formal, vincula-se a uma novidade institucional no campo dos direitos sociais: a 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 por meio do seguro social contributivo. No entanto, os sobressaltos desse processo mais recente põem em evidência as dificuldades que o País enfrenta no atual cenário para estruturar essa trajetória.

Além desta breve introdução, este estudo está dividido em três seções. A primeira discorre sobre os vínculos existentes entre a regulação pública do trabalho assalariado e a seguridade social, destacando a importância de se manter esses vínculos intimamente atrelados, principalmente em sociedades como a brasileira, carentes de estatutos capazes de conferir estabilidade para o posto de trabalho. A segunda seção ressalta como a vinculação entre trabalho e seguro social se desdobrou no Brasil em períodos pregressos e recentes, demonstrando a resiliência do arranjo político-normativo que confere sustentação a essa vinculação diante de sucessivas tentativas de reformas desoneradoras do papel do Estado na proteção social. Por fim, a terceira seção salienta a recente recuperação da capacidade do Estado brasileiro de empreender políticas redistributivas mediante uma política acertada de valorização do salário mínimo e, conseqüentemente, dos benefícios sociais a ele atrelados, ressaltando os desafios atualmente enfrentados pelo sistema de proteção social brasileiro. A última seção conclui o trabalho.

## Estado, regulação pública do trabalho e seguridade social

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. 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.

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; 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 protegido tornou-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.

Um dos aspectos negligenciados pela literatura a respeito dos efeitos da regulação pública do trabalho é o grau de efetividade da lei e sua vigência real no cotidiano das relações de trabalho. A capacidade regulatória 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).

Nunca é demais lembrar que a transformação democrática do Estado tornou o direito social um dos elementos constitutivos da sociedade política. Foi por meio 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.

A partir da década de 1930, o Brasil construiu os rudimentos de um sistema de proteção social que, apesar de restrito e heterogêneo, se estruturou como um “projeto utópico” de integração das massas à cidadania (CARDOSO, 2010). Mediante os recursos da Justiça do Trabalho, do seguro social e da sindicalização compulsória, o Estado brasileiro operacionalizou o encaminhamento da questão social para as arenas decisórias, dentro de um processo de gestão regulada do conflito distributivo. O resultado disso, como se verá a seguir, foi a constituição de um legado de intervenção no social, produtor de importantes referências identitárias para as coletividades, centrado na tênue vinculação entre trabalho e seguro social. 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, enfrentou sérias dificuldades, sobretudo num país que jamais universalizou a norma salarial.

## **O Estado e o 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).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esse termo foi utilizado por Walter Korpi para designar como os sistemas de proteção social, em países como Suécia e Alemanha, dependeram da manutenção de um sistema de barganhas institucionalizadas entre capital e trabalho. Pois, no vértice desses sistemas, situavam-se fortes sindicatos ligados aos grandes partidos de massa da classe operária, que asseguravam uma representação monopólica dos seus interesses junto aos seus principais contendores (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.

No Brasil, a escravidão e o latifúndio deixaram profundas marcas nos modos de organização do trabalho. A rarefação do social, combinada ao desenvolvimento capitalista periférico, provocou uma hipertrofia dos fatores associados à dominação capitalista, em consonância com a “depressão medular do valor do trabalho assalariado” (FERNANDES, 2006, p. 292). Dada essa ambiência, as políticas sociais conduzidas pelo Estado, e especialmente as políticas do seguro social produzidas entre as décadas de 1930 e 1940, ajudaram a precipitar transformações mais substantivas no tecido social vinculado ao trabalho.

De acordo com a célebre análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre a “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), a política social no Brasil foi utilizada como “instrumento de engenharia política” para dar resposta ao problema da ampliação de demandas sociais num contexto de “baixa institucionalização liberal” (SANTOS, 1993, p. 30).

Contudo, não existe nenhuma razão *a priori* que justifique que tal modelo de incorporação, via política social do Estado e que prescindiu do *ethos* clássico de institucionalização dos direitos liberais de cidadania, seja em si mesmo uma péssima escola de aprendizado cívico.

Para dar vigência a um sistema de direitos sociais assentados sobre uma ordem social profundamente desigual, o Estado brasileiro munira-se de um poderoso artifício, criando um sistema de “tensões reguladas” em torno da concessão desses direitos. É a partir desse sistema que se estruturou o arranjo corporativo das políticas sociais, no qual o seguro social público e compulsório e a sindicalização una e profissional surgem fortemente imbricados. Também é sob sua influência que o direito do trabalho no País assume um caráter fortemente legislado. E é com ele, finalmente, que se implementam os direitos sociais dentro de uma ordem política autoritária.

O modelo corporativo brasileiro construiu as bases institucionais para um reordenamento das relações entre o público e o privado, sendo capaz, nesse sentido, de penetrar na infraestrutura da sociedade para modificar minimamente os recursos de organização das coletividades por intermédio da legislação social do Estado (DINIZ; BOSCHI, 1991). Porém, essa penetração se deu de um modo bastante contraditório, mostrando-se insuficiente para alterar os padrões de distribuição dos recursos – os padrões propriamente redistributivos – e, assim, de reprodução das desigualdades.

No âmbito da política social e trabalhista, as tensões que se verificaram no cerne desse reordenamento muito se devem aos intentos de parte das elites estatais de construírem um novo espaço público conexo à cidadania social e ao mundo do trabalho

– o que provocou fortes resistências. Especialmente a legislação previdenciária do Estado, produzida entre as décadas de 1930 e 1940, mostrou-se bastante eficaz como instrumento de “valorização associativa do trabalho”, e, apesar de fragmentada, contribuiu para um processo gradual de coletivização dos riscos. Mas o preço a ser pago por uma incorporação mais decidida das demandas do trabalho no Estado foi o cerceamento da autonomia sindical – para o agrado do patronato.

Excede a este trabalho descrever as incontáveis negativas do patronato quanto ao maior envolvimento do Estado nas questões referentes ao conflito entre capital e trabalho. O fato a ser ressaltado é que a criação das instituições de proteção social no Brasil não foi nada trivial, considerando a predominância de relações pouco estruturadas no mercado de trabalho e a existência de um ambiente empresarial hostil aos direitos sociais.

Uma ordem de acordos ou de convenções coletivas que se propunha a realizar os direitos sociais, tal como postulada pelas elites estatais brasileiras nas décadas de 1930 e 1940, necessitava antes ser regulada por um sistema de lei, dando ensejo a um processo gradual de “desprivatização da economia” (TEUBNER, 1993). Dois são os recursos que, da ótica do trabalho, tornam-se imperativos para a estruturação dessa ordem de acordos: o poder normativo de uma **justiça do trabalho** e o **recurso à greve**.

A Justiça do Trabalho deve participar ativamente desse compromisso quando, em situações de desacordo, ela trata de moderar os “requerimentos da produção”. As greves, por sua vez, são os principais instrumentos disponíveis aos trabalhadores para denunciarem a natureza injusta de alguns acordos (BOLTANSKI; THÈVENOT, 2006). No caso brasileiro, o último recurso estava ausente, e o primeiro, devido à ausência do último, teve de se sobrecarregar diante da existência de problemas para os quais a classe patronal simplesmente cerrou os olhos. Desse modo, o arranjo corporativo no campo dos direitos sociais poderia ser manipulado segundo o vai e vem das conjunturas: o dar e retirar direitos, sem respeitar as expectativas normativas dos trabalhadores, em compasso com os requerimentos da ordem acumulativa.

Contudo, a poderosa imagética da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) criou nos trabalhadores, pela primeira vez, as expectativas de serem integrados na legislação social do Estado por meio da instituição do seguro social organizado por categoria profissional – caso dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) – e de um salário mínimo protegido por lei (CARDOSO, 2010)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sigo aqui os passos do importante ensaio de Adalberto Moreira Cardoso (2010). Ao desvendar a trama por trás do conceito de cidadania regulada, esse 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 o direito do trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (CARDOSO, 2010).

A importância do seguro social no Brasil reside menos na abrangência do seu pacote de benefícios e mais na função que ele desempenhou ao estruturar as condições para o advento das instituições de proteção do trabalho. Mediante suas prestações, benefícios e auxílios, o seguro social inscreveu os trabalhadores brasileiros diretamente no sistema de proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, criando, primeiramente e de um modo não premeditado, as condições para a estabilidade do trabalhador no emprego, e, secundariamente e de forma propositada, as bases de adensamento do processo de sindicalização.

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<sup>3</sup>. 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 estrangida, 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 os rudimentos simbólicos e materiais da proteção do trabalho no País.

Importa destacar que as ideias endossadas por aqueles que interpretaram equivocadamente o conceito de cidadania regulada, no sentido de que o Estado brasileiro, ao intervir mais diretamente na questão social a partir de 1930, criara “privilégios injustificáveis”, permanecem infundadas. Não se tratou aqui de “fabricar” categorias profissionais, desde há muito tempo existentes na sociedade brasileira, mas de conferir a elas um inédito reconhecimento legal assentado em torno de uma sociedade do trabalho vertebrada por estatutos de proteção, visto que grande parte daqueles inclusos na ordem regulada desfrutavam apenas de um “mínimo civilizatório”.

O que há de original nesse processo é o fato de os dispositivos de regulamentação do trabalho e de proteção securitária destinados ao setores regulados terem servido como importantes fixadores das expectativas daqueles que dependiam exclusivamente das precárias condições estabelecidas no mercado privado de trabalho. Os trabalhadores almejavam acima de tudo estabilidade contra os desmandos patronais.

---

<sup>3</sup> Apesar de a Lei de Sindicalização varguista (Decreto nº 19.770 de 19/03/1931) instituir a sindicalização como facultativa, ela se tornava na prática compulsória, visto que somente os sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social (BRASIL, 1931).



Em que pese o fato de o salário mínimo ter servido como teto para grande parte das ocupações assalariadas urbanas, inclusive na indústria, o seu valor arbitrado tornou-se importante referência para a fixação das expectativas em torno de uma renda que passava a ser assegurada e convertida em direito, especialmente para os trabalhadores que recebiam as piores remunerações, incluindo a massa de trabalhadores rurais (CARDOSO, 2010, p. 233).

Além disso, o valor do salário mínimo também indexava os benefícios do sistema previdenciário. Esse fato era tão mais importante na medida em que o principal problema dos baixos valores das aposentadorias pagas aos trabalhadores pelos IAPs devia-se à situação precária dos salários e, principalmente, à sua falta de uniformidade.

A promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/1943) afirmava o compromisso do Estado com a **estabilidade do trabalhador** no emprego, ao inscrever em seu artigo 492 que: “O empregado que contar mais de dez anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior devidamente comprovada” (BRASIL, 1943). É por meio dessa importante medida de legislação social que o dispositivo da estabilidade termina por desvincular-se de suas raízes atuariais, tal como consagrada pela legislação das antigas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), para se transformar em um importante instrumento de estabilização das expectativas do trabalhador quanto à sua permanência no emprego (SANTOS, 1979)<sup>4</sup>.

A extensão do instituto da estabilidade para os contratos de trabalho será uma das maiores inovações do direito social brasileiro: o legislador declarava sua intenção de limitar a liberdade do capital na contratação da força de trabalho e o trabalhador se transformava num “proprietário” do seu emprego (WERNECK VIANNA, 1999, p. 339), inscrevendo-se assim em uma “comunidade extrapatrimonial de trabalho” assentada em regras jurídicas (SUPIOT, 1994).

Em 1944, em compasso com a CLT, também era anunciada uma nova legislação previdenciária que procurava, entre outras coisas, conferir uniformidade aos institutos previdenciários e acompanhar a tendência verificada a partir dos anos 1940 de crescimento da massa salarial na economia.

---

<sup>4</sup> O artigo 53 da lei que estabeleceu as Caixas, em 1923, previa que, após dez anos de serviço prestado à mesma empresa, os empregados só poderiam ser demitidos em caso de falta grave (BRASIL, 1923). Devido ao caráter intermitente e pouco qualificado do trabalho assalariado, a estabilidade era requisitada pelo patronato para garantir um fluxo contínuo de contribuições dos trabalhadores às CAPs e para assegurar sua permanência nas empresas. Contudo, essa estabilidade de nada valia aos trabalhadores na ausência de reconhecimento dos seus direitos trabalhistas e estando as CAPs sob forte ingerência patronal.

Enfim, com a CLT, a regulação dos conflitos entre capital e trabalho passava a ser fortemente arbitrada. Os sindicatos profissionais, a previdência social e a Justiça do Trabalho seriam os pilares de sustentação do edifício da proteção do trabalho – proteção associativa, material e jurídica. Esses três elementos estavam estritamente vinculados, embora o que cimentava as relações entre eles fosse o **controle da atividade sindical pelo Estado**.

É por todos esses fatores acima destacados que o vínculo formal de trabalho no Brasil revestiu-se de um caráter fortemente simbólico (GUIMARÃES, 2011). O mercado de trabalho brasileiro é legislado, pois é a proteção legal do trabalho, respaldada pelo Estado e representada pela CLT, que define a forma e o conteúdo das relações de trabalho.

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 ainda 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 (NORONHA, 2003, p.113).

Enfim, a estratégia de fortalecimento da identidade do trabalho atrelada aos benefícios do seguro social, por mais contraditório que tenha sido o seu resultado para a produção da equidade, e num contexto no qual a norma salarial jamais se universalizou, ao menos manteve atrativo para os trabalhadores os seus prospectos de integração no assalariamento formal. Essa atratividade se tornou tão mais pronunciada quanto mais precárias eram as relações de trabalho estabelecidas fora do universo da regulação estatal. Pode-se dizer que a amarração institucional entre seguro social e regulação pública do trabalho permanece intacta até os dias de hoje.

## **As tentativas de desestruturação do arranjo trabalho e previdência pelos governos militares**

Contudo, é durante o regime autoritário brasileiro (1964-1985) que a cidadania regulada e o corporativismo acabariam se revelando excessivamente plásticos ao processo acumulativo. A precariedade da chamada estratégia desenvolvimentista no campo social, que precedeu esse regime, também provinha do caráter ambíguo dos diferentes manejos da cidadania regulada.

Tal estratégia, num primeiro momento, provocou uma mobilização popular legitimadora do progresso econômico – uma mobilização para o esforço produtivo – e, simultaneamente, evitou que a participação cidadã se transformasse em uma disposição coletiva sobre as condições de vida, inibindo assim as formas de contestação dos rumos tomados pelo processo acumulativo.

Uma das contradições de tal estratégia, e do modelo de industrialização substitutivo que lhe serviu de base, é que ela implicava enormes necessidades de acumulação, ao mesmo tempo em que produzia como resultado uma forte diferenciação social (RODRÍGUEZ, 2009).

As pressões para se obter uma participação mais abrangente e uniforme dos diferentes setores nos estatutos de proteção social mostravam-se contraditórias com os objetivos do desenvolvimento que se postulava. Durante os períodos de expansão para fora, quando as condições externas eram favoráveis, concedia-se aos setores populares uma limitada participação nos benefícios do desenvolvimento. Quando a situação se invertia, afetando os níveis de renda dos setores dominantes que compunham a coalizão desenvolvimentista, o trabalho era duramente punido (RODRÍGUEZ, 2009). Isso mostra o caráter tópico, conjuntural e cíclico das políticas sociais durante esse período, salvo a força de alguns estatutos que lograram garantir proteção especial ao trabalhador urbano, ante as ameaças de demissões arbitrárias do patronato, como o instituto da estabilidade que vigorou no País até 1966.

As políticas econômicas durante o período desenvolvimentista se desvincularam das pressões populares, tanto urbanas quanto rurais, e o caráter excludente do crescimento com base no capital privado, associado ou nacional, tornou muito lenta a transfiguração da ordem social por intermédio das políticas sociais do Estado. Se esse crescimento mantido a um custo social altíssimo não gerava propriamente estagnação, o seu resultado, em termos de concentração de renda e de exclusão, era compatível, em muitos aspectos, com taxas de acumulação capazes de sustentar um dinamismo econômico virtualmente elevado da economia brasileira (RODRÍGUEZ, 2009). Essas políticas foram levadas ao extremo pelo “milagre econômico” do regime militar, especialmente no início da década de 1970.

Pode-se dizer que o regime autoritário de 1964 foi estatizante na economia, mas extremamente privatista em matéria de proteção do trabalho, legando para o País uma herança perversa. Apesar de ter unificado os benefícios do seguro social, em 1966, criando uma agência central de coordenação das políticas sociais, via previdência social, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),<sup>5</sup> esse regime foi responsável por acabar, no mesmo ano, com uma das criações mais originais do direito social brasileiro: o instituto da estabilidade.

É nesse período que se vê a materialização do ideário do empregador, desde há muito tempo perseguido. Este, enfim, viu-se contemplado em seu objetivo de

---

<sup>5</sup> Embora a unificação dos IAPs tenha se processado durante o período ditatorial, não se optou, tal como em outros países, a exemplo do Chile, pela privatização dos seguros sociais. Muito pelo contrário, a presença de uma *intelligentsia* oriunda do período varguista na nova instituição – o INPS – vocacionou a previdência social brasileira a se fortalecer como instituição pública voltada a expandir seus benefícios.

limitar a duração dos contratos de trabalho – o que lhe possibilitou a contratação de trabalho farto, ocasional e barato, 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 pelos governos brasileiros para inibir a demissão imotivada. Desse modo, a estratégia desenvolvimentista do passado, relativamente bem-sucedida no campo econômico, converteu-se em prática dilatatória no que se refere ao projeto histórico de integração das massas à cidadania. Essa prática, que fora emblemática do tipo de ação empresarial frente ao fenômeno de emergência dos direitos sociais da classe trabalhadora, tornava-se, enfim, uma **política patronal de Estado**: “comerás o pão com o suor do teu rosto”.

Embora organizados sob ambientes decisórios autoritários e insulados das pressões políticas, é importante salientar que as instituições responsáveis pela regulação pública do trabalho e provisão do seguro social no Brasil, como a CLT e o antigo INPS, não se tornaram imunes ao influxo dos processos de democratização, tornando-se passíveis de serem ressignificadas pelo repertório de lutas e conquistas dos trabalhadores.

## **A Constituição de 1988 e as políticas de ajuste da década de 1990**

O novo processo de juridificação de direitos sociais que desemboca na Constituição de 1988 não deixa de ser uma realização tardia de um processo 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.

Com a Constituição de 1988, 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.

Ressalte-se o fato de as normas reguladoras da vida sindical (representação obrigatória, unicidade territorial etc.) terem se conservado praticamente incólumes com a nova Constituição. Eliminou-se, contudo, a possibilidade de interferência direta do Estado sobre a organização sindical. 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 aprofundaram os problemas estruturais do mercado de trabalho, com o consequente

crescimento da informalidade e do desemprego. Como consequência do baixo crescimento da economia, o mercado de trabalho brasileiro mostrou-se restritivo ao longo de toda a década de 1990. 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).

Os impactos dessas estratégias sobre o mercado de trabalho foram visíveis: encolhimento do emprego industrial, inchaço do setor terciário, ampliação considerável da informalidade e do desemprego. 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 brasileiro.

Em contraste com essas mudanças, o arcabouço institucional e legal que regula as relações de trabalho no Brasil 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 *et al.*, 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 *et al.*, 2007)<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>6</sup> 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 (RGPS) em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria (BRASIL, 1999).

## A reativação do vínculo 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 dois merecem atenção: 1) a eleição de governos de centro-esquerda, que embora constrangidos por restrições fiscais, perseguiram uma agenda política mais centrada no combate às desigualdades; e 2) 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 nesse período aproximadamente 1,8 milhões de empregos formais por ano. 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 (BRASIL, 2013). 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%.

No entanto, é importante salientar que essa melhora nos indicadores do mercado de trabalho partiu de uma **estratégia política deliberada** de recuperação do emprego registrado e de incremento da massa salarial na economia. Em termos da reativação do papel 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 fica patente.

A Política de Valorização do Salário Mínimo<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> Recentemente, a medida mais importante tomada nesse âmbito foi a promulgação da Lei nº 12.382 de 25/02/2011, 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 (BRASIL, 2011c).

a distribuição de renda, contribuindo para a redução da pobreza e expansão do consumo das famílias.

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 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 (BALTAR; LEONE, 2012).

Segundo dados do 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).

Para além das políticas 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), dotado 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 um salário mínimo destinados à maioria dos aposentados oriundos das atividades urbanas, filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e a quase totalidade dos trabalhadores rurais,<sup>8</sup> representando, atualmente, cerca de 66% do total de benefícios pagos pela Previdência Social (JACCOUD, 2009; BRASIL, 2011a).

---

<sup>8</sup> O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural que, além de contribuir 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 (BPC)<sup>9</sup>.

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. 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 (OSÓRIO *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 esse 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 Super Simples ou Simples Nacional (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006); e da Lei Complementar nº128, de 19 de dezembro de 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 (BRASIL, 2006, 2008; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

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, garantindo, assim, a sua sustentabilidade financeira – contrariando as previsões catastrofistas sobre o déficit insanável da previdência brasileira –, permitindo-lhe, inclusive, subsidiar a proteção de trabalhadores mais vulneráveis, sejam autônomos urbanos, sejam rurais em regime de economia

---

<sup>9</sup> O BPC é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoas acima de sessenta e cinco anos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo. Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).



familiar, os chamados segurados especiais da previdência social (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

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: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Ministério Público do Trabalho; e a Justiça do Trabalho. 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, 2011b). Esse incremento no número de auditores é um elemento-chave para dotar de faticidade a atividade fiscalizadora do MTE, visto que o efeito demonstração que esse incremento representa faz com que as empresas infratoras se atenham às normas trabalhistas devido aos riscos de serem autuadas (CARDOSO; LAGE, 2005).

No Brasil, as ações de qualificação profissional ganharam vulto nos últimos 20 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.

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 (SPETR). Emblemática desse processo foi a criação, em 2003, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), cujo objetivo era 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, trabalho, renda e educação. Os esforços em torno da qualificação profissional

levaram recentemente à criação do Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que busca aprimorar os serviços de qualificação no País, envolvendo mais incisivamente a rede pública de educação profissional e tecnológica.

Em que pesem esses avanços, 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 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.

### Continuidades e velhos desafios

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**<sup>10</sup>.

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 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 atingiram três meses de duração e 2/3 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 2/3 do total desses desligamentos reportam-se a motivos rescisórios relacionados às decisões patronais (BRASIL, 2011b).

<sup>10</sup> O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se estruturalmente por dois tipos de flexibilidade: a flexibilidade quantitativa, provocada por uma elevada oferta de força de trabalho pouco qualificada e a flexibilidade contratual, causada por uma insuficiência de mecanismos institucionais inibidores da demissão imotivada (DIEESE, 2011, p. 49).

Como o emprego formal total abrange somente 1/3 da população ativa, apenas 1 de cada 6 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 melhor 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 brasileira, o País segue não sendo signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada<sup>11</sup>. 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.

## 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 o mercado de trabalho brasileiro.

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, o Brasil vem demonstrando nos últimos anos que, apesar dos seus gritantes problemas, existe uma considerável margem para o Estado replicar formas de proteção fortemente semelhantes àquelas que vigiam

---

<sup>11</sup>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) para alcançar a regularidade jurídica (SIQUEIRA NETO, 1997).

durante o chamado ciclo fordista de regulação do capitalismo. Em outras palavras, há espaço para a construção do Estado social.

Pesem os problemas referentes à informalidade e à qualidade dos empregos gerados, o Brasil vem apostando na replicação de políticas sociais centradas no trabalho protegido, que pareciam esgotadas sob a hegemonia das reformas orientadas para o mercado dos anos 1990.

Sem romper com os estatutos e regulações que orientaram a construção de suas proteções sociais, o País, ao que tudo indica, parece ter redescoberto o caminho do crescimento com geração de empregos formais, via uma política acertada de valorização do salário mínimo que trouxe importantes repercussões para a redução da pobreza e das desigualdades nos últimos anos. Ademais, saliente-se a existência no Brasil de uma ampla rede de programas de previdência e assistência, constitucionalmente garantidos como direitos, que têm no salário mínimo o seu valor de referência.

Contudo, os problemas relacionados à rotatividade do mercado de trabalho ainda persistem, colocando sérios desafios para o crescimento continuado do emprego protegido.

O caso brasileiro 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, via 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 bibliográficas

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

\_\_\_\_\_. LEONE, E. O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000. *Carta Social e do Trabalho*, n. 19, Cesit/Unicamp, pp.2-16, 2012.

BERTRANOU, F. *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile: OIT, 2013.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *On justification: economies of worth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

BOYER, R. ; SAILLARD, Y. *Théorie de la Régulation*. L'Etat des Savoirs. Paris: La Découverte, 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2011a. Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_121023-162858-947.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf).

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Evolução do emprego formal no período 2004-2012: um olhar a partir dos registros da GFIP. *Informe de Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2013. Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2013/10/Informe\\_setembro\\_2013\\_11-10\\_bx.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2013/10/Informe_setembro_2013_11-10_bx.pdf).

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011b. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A333FE61>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923*. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL).

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 19.770, de 19 de Março de 1931*. Regula a sindicalização das classes patronaes e operárias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D19770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm).

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de Maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.876, de 26 de Novembro de 1999*. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9876.htm).

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.387, de 25 de fevereiro de 2011*. Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo. Brasília, 2011C. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12382](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12382).

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm).

- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 128, de 19 de Dezembro de 2008*. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm).
- CASTEL, R. *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris: Seuil, 2003.
- CARDOSO, A. M. *Sindicato, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Ed. 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.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, R. R. (Org.). *Corporativismo e desigualdade*. A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/Iuperj, 1991.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011. p. 01-119.
- \_\_\_\_\_. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2012. *Estudos e Pesquisas*. São Paulo: Dieese, n. 64, mar., p. 2-27, 2013.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006.
- 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*, v. 54, n. 4, p.533-568, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2012.
- JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. *Texto para Discussão*, n. 1372, jan., p. 1-27. Rio de Janeiro: Ipea, 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*, vol. X, n. 2, p. 30-35, — jul./dez. 2011.
- LANZARA, A. P. *A construção histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Rio de Janeiro: Iesp-Uerj, 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política).
- LEFORT, C. *A invenção democrática*. Os limites da dominação totalitária. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- 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*, n. 7, p.152-173, Cesit/Unicamp, 2007.
- NORONHA, E. G. Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais –RBCS*, v. 18, n. 53, p. 111-179, out. 2003.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSÓRIO, R. G. *et al.* Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. *Texto para Discussão*, n. 1647, ago, p. 01-44. Brasília: Ipea, 2011.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça. A política social na prdem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SIQUEIRA NETO, J. F. Direito do Trabalho e flexibilização no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 1, p. 33-41, 1997.

SUPIOT, A. *Critique du Droit du Travail*. Paris: PUF, 1994.

TEUBNER, G. *Law as an Autopoietic System*. Oxford: Blackwell, 1993.

WERNECK VIANNA, L. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

Arnaldo Provasi Lanzara

Professor de Ciência Política e Políticas Públicas do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense (Volta Redonda) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - INCT/PPED.

**RSP**