

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC
Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas
Por Lorena Ferraz C. Gonçalves 110068548

As Políticas Públicas de Emprego e o tripartismo: desafios para a coordenação do bem-estar social no Brasil

Brasília-DF

2013

Lorena Ferraz Cordeiro Gonçalves

As Políticas Públicas de Emprego e o tripartismo: desafios para a coordenação do bem-estar social no Brasil

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociologia Econômica.

Orientador: Moisés Villamil Balestro

Brasília-DF

2013

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e de pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica

Lorena Ferraz Cordeiro Gonçalves

As Políticas Públicas de Emprego e o tripartismo: desafios para a coordenação do bem-estar social no Brasil

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociologia Econômica.

Brasília-DF

2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro (orientador), Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB).

Assinatura: _____

Profa. Dra. Ana Maria Fernandes (membro interno), Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB).

Assinatura: _____

Prof. Dr. Remi Castioni (Membro externo), Universidade de Brasília (FE/UnB).

Assinatura: _____

Dedicatória

À noite, capaz de propiciar frescor, prazer e quietude exterior para o trabalho intelectual.

Àqueles “espíritos da História” que me acompanharam nessas noites, e me emprestaram sensibilidade ao olhar, como Balzac ou Vargas Llosa, ou me estimularam a percepção, como Brahms em suas composições, ou me fizeram descansar, como Polanski ou Almodóvar; é preciso parar aqui, me faltaria espaço. Acessar esses grandes espíritos me deu alento e conforto para trabalhar.

Ao amor, dedicação de humanos presentes no desenrolar de minha biografia.

Ao vinho, presente de Baco capaz de inebriar e fazer voar a '*âni*ma'.

Isso tudo, forma de oferenda a um DEUS. Fim.

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas - CEPPAC/UnB, obrigada!

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

Moisés Balestro, obrigada por me mostrar a verdadeira paixão pela ciência!

Danilo Nolasco Marinho, grande mestre, obrigada por me ensinar a enxergar a complexidade da vida e das coisas.

Maria das Graças Rua, querida e admirável professora, obrigada por me fazer compreender que “não existe atalho” e que a multi-causalidade não explica nada, porque A causa B.

Vogly Nahum Pongnon, meu querido colega Haitiano, com quem sempre pude trocar ideias profícuas, obrigada por me estimular em momentos de desânimo.

Maria Diones Ferraz, mãe, gratidão!

Horion Tadeu Cordeiro Gonçalves (*in memoriam*), aos dois, meu pai e meu irmão, obrigada por me trazer o caos da desconstrução!

‘... todo relato é sempre uma réplica, um diálogo que se estabelece com outros relatos... ’

Trecho de prefácio do livro ‘Leituras Brasileiras’ (VELOSO e MADEIRA, 1999), por Sergio Paulo Rouanet.

Resumo

Este estudo trata da relação entre coordenação, tripartismo, políticas públicas de emprego e bem-estar social na configuração institucional do capitalismo brasileiro. Parte-se da análise dos mecanismos políticos e institucionais de representação dos interesses capital/trabalho e também da análise da construção de consensos políticos como variáveis na condução dos objetivos de bem-estar social, de emprego e de crescimento econômico. O objetivo geral do trabalho é identificar o lugar da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego e seu papel para entender as relações entre Estado, empresários e trabalhadores na coordenação do estado de bem-estar social no Brasil. O objetivo complementar é contribuir para o entendimento da especificidade institucional do capitalismo brasileiro na estruturação do tripartismo das políticas públicas de emprego, identificando possíveis fragilidades da coordenação tripartite. Considerando que o estudo pode encaminhar análises amplas sobre a configuração institucional do capitalismo brasileiro por meio da conexão com as políticas de emprego, a coordenação tripartite e a possibilidade de um Estado de bem-estar, origina-se da suposição de que a coordenação tripartite contribui para a maior efetividade das políticas públicas de emprego no Brasil. A lógica do trabalho de campo e das análises teóricas desenvolvidas ao longo da pesquisa foi refletir sobre as relações sugeridas e problematizar a coordenação tripartite na interação entre atores organizados e o Estado. A coleta de dados se dividiu em duas etapas, a aplicação de um questionário com escala de concordância tipo *Likert* na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, 2012, e uma segunda etapa de realização de entrevistas em profundidade com atores-chaves do tripartismo. Os resultados indicam algum nível de complementariedade institucional entre o tripartismo das políticas públicas de emprego e o bem-estar social no Brasil, muito embora se trate de complementariedade imbricada em um contexto controverso de relações estratégicas, pois relações ainda no limiar da convergência da ação política.

Palavras-chaves: Coordenação. Tripartismo. Políticas Públicas de Emprego. Bem-estar Social. Variedades Institucionais de Capitalismo (VoC).

Abstract

This study is on the relationship between coordination, tripartism, employment policies and welfare state in the institutional configuration of Brazilian capitalism. It starts with the analysis of institutional and political mechanisms of capital/labor representation of interests and also the analysis of political consensus building as variables in the development of welfare state, employment and economic growth. The general objective of the study is to identify the place of tripartite coordination of employment public policies and its role in understanding the relationships between the state, the employers and the employees in the coordination of a welfare state in Brazil. Another objective is to contribute to a better understanding of the Brazilian capitalism institutional specificity on the employment public policies tripartism structuring, identifying potential tripartite coordination weaknesses. Considering that the study can lead to broad analysis on Brazilian capitalism institutional configuration by connecting with employment policies, the tripartite coordination and the possibility of a welfare state, it starts from the assumption that the tripartite coordination contributes to greater effectiveness of employment public policies in Brazil. The empirical work and the theoretical analysis developed during the research stemmed from the discussion of the tripartite coordination in the interaction between organized actors and the state. Data collection was divided into two stages, the application of a survey with Likert scale of agreement in the I National Conference on Employment and Decent Work, 2012, and a second step of conducting in-depth interviews with key stakeholders of tripartism. The results indicate some level of institutional complementarity between public employment policies tripartism and welfare state in Brazil, even though this complementarity is embedded in a controversial context of strategic relationships.

Keywords: Coordination. Tripartism. Public Employment Policies. Welfare State. Institutional Varieties of Capitalism (VoC).

Índice de Figuras

Figura 1 - Espaço de interseção (D) das relações sociais estratégicas	49
Figura 2 - Organograma do Fórum Nacional do Trabalho (FNT)	60

Índice de Quadros

Quadro 1 - Principais enfoques teóricos sobre a Formação do Estado de Bem-estar Social.....	17
--	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais iniciativas de qualificação profissional e distribuição ocupacional correspondente, 2007, (%).	61
Tabela 2 – Distribuição da amostra por tipo de bancada, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	87
Tabela 3 - Distribuição da amostra por setor da economia, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	89
Tabela 4 - Negociação coletiva na percepção da amostra por bancada, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	94
Tabela 5 – Distribuição geral das respostas por escala de concordância para os itens sobre Negociação Coletiva – I CNETD, Brasil, 2012 (%).	95

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - As representações de trabalhadores por local de trabalho devem ser obrigatórias segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	91
Gráfico 2 - A introdução de novas tecnologias de produção na empresa deve ser negociada com os trabalhadores antes de ser implementada segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	92
Gráfico 3 - Os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	96
Gráfico 4 - Deve ser obrigatório um terço de representantes de trabalhadores entre os membros do Conselho de Administração das empresas com mais de 500 (quinhentos) funcionários segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	97
Gráfico 5 - As representações dos trabalhadores e dos empregadores possuem igual poder de influência e igual capacidade de formular propostas nos espaços tripartites segundo a bancada dos trabalhadores e bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	98
Gráfico 6 - A situação financeira da organização/empresa deve estar disponível para as partes em negociação salarial e de benefícios segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).	102

Lista de Abreviaturas e Siglas

AEPSD	Avaliação Externa do Programa Seguro- Desemprego
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ICNETD	I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
EMC	Economias de Mercado Coordenadas
EMD	Economia de Mercado Dependente
EMH	Economia de mercado hierárquica
EML	Economias de Mercado Liberais
EMPE	Economia de Mercado Permeada de Estado
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho em Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNQ	Programa Nacional de Qualificação
PSD	Programa Seguro- Desemprego
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
UGT	União Geral dos Trabalhadores
WS	<i>Welfare State</i>
VoC	Variedades Institucionais do Capitalismo (<i>Varieties of capitalism</i>)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO	15
1.1. ANTECEDENTES, DOCTRINAS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	16
1.2. SOBRE O <i>WELFARE STATE</i> RELATIVAMENTE ÀS CRISES DO CAPITALISMO	30
1.3. <i>WELFARE STATE</i> NA AMÉRICA LATINA?	34
CAPÍTULO II - DO MODELO DE COORDENAÇÃO TRIPARTITE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO REFORÇADO PELA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT).....	36
2.1. O TRIPARTISMO	36
2.2. CORPORATIVISMO, NEOCORPORATIVISMO E TRIPARTISMO	42
2.3. A EXPERIÊNCIA TRIPARTITE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL	56
CAPÍTULO III - AS VARIEDADES INSTITUCIONAIS DO CAPITALISMO (VOC) E O CONCEITO DE COORDENAÇÃO EM PERSPECTIVA	62
3.1. A ABORDAGEM DAS VARIEDADES INSTITUCIONAIS DO CAPITALISMO (VOC)	63
3.2. UM CONCEITO DE COORDENAÇÃO PARA O TRIPARTISMO	77
CAPÍTULO IV – MÉTODO	84
CAPÍTULO V – A PERCEÇÃO DOS ATORES SOBRE A COORDENAÇÃO TRIPARTITE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL: DESAFIOS PARA O DIÁLOGO E PARA O BEM-ESTAR SOCIAL.....	91
4.1. LIMITES DO TRIPARTISMO SEGUNDO AS ORGANIZAÇÕES DE INTERESSE	115
4.2. A PERCEÇÃO DOS ATORES SOBRE BEM-ESTAR SOCIAL E EFICIÊNCIA ECONÔMICA NO TRIPARTISMO	117
CONCLUSÃO.....	125
BIBLIOGRAFIA	130
ANEXOS	140

Introdução

Hoje, o governo não tem mais intermediários entre ele e o povo. Não mais mandatários e partidos. Não há mais representantes de grupos e não há mais representantes de interesses partidários. Há sim o povo no seu conjunto e o governo dirigindo-se diretamente a ele, a fim de que, auscultando os interesses coletivos, possa ampará-los e realiza-los, de modo que o povo, sentindo-se amparado nas suas aspirações e nas suas conveniências, não tenha necessidade de recorrer a intermediários para chegar ao chefe de Estado [...] Agora, precisa ser estabelecida a doutrina de Estado, que é a que tem por objetivo o engrandecimento da Pátria.

(Sobre a solução corporativa. Fala de Getúlio Vargas, proferida em agradecimento à manifestação popular ocorrida em Porto Alegre, em 7 de janeiro de 1938¹, apud NOVAIS e SCHWARCZ, 1998, p. 511)

O mundo civilizado preza o diálogo entre interlocutores válidos para gerenciar interesses distintos, mas concomitantes. O civilizado deve parecer jogar um jogo de soma positiva, pois isso leva à impressão de distanciamento da barbárie inata e anterior ao grande pacto social de controle do ‘estado de natureza’. Essa nova concepção do dialogar instrui os atores a olhar para o lado e vislumbrar a possibilidade de uma ‘generosidade social lucrativa’, pois sistêmica. Os acordos e consensos se orientem não mais pelo presente, mas pelo porvir onde todos devem estar incluídos. O dialogar institucionalizado torna-se um fenômeno de grandes proporções e desdobramentos, uma tecnologia civilizatória cada vez mais dotada de sofisticação e métrica; uma ‘coisa’ cotidiana e política, cujos impactos precisam ser mais amplamente avaliados e contextualizados nos processos dos conflitos distributivos, agora pacíficos!

Nesse sentido, a dissertação em tela propõe evidenciar o lugar da coordenação tripartite na interface das Políticas Públicas de Emprego com o bem-estar social no Brasil, a partir da coordenação dos atores estratégicos organizados. Parte-se do entendimento das políticas públicas de emprego como variável para a construção do Estado de bem-estar social. O sentido é pensar a coordenação das políticas públicas de emprego vis-à-vis a configuração institucional do capitalismo brasileiro, e em sua relação com o bem-estar social, por meio da análise da interação tripartite dos atores estratégicos e da centralidade, ou não, da coordenação tripartite para essas representações organizadas de interesses.

¹ G. Vargas. “A solidariedade dos rio-grandenses e a libertação do Rio Grande”, **A nova política do Brasil**, vol. V, p. 134.

A coordenação tripartite no Brasil parece ter se estabelecido enquanto organização/institucionalidade, mas não como movimento capaz de galvanizar as estratégias dos grupos organizados. Tal estado de coisas pode representar alguma inércia das estratégias das organizações de interesse que, do lado dos trabalhadores, está mais pautada na percepção histórica de embate político conflitivo e não do diálogo social, e na outra face, representar a histórica resistência do empresariado em negociar com o trabalho para o longo prazo. O peso que a coordenação tripartite tem nas decisões e na formulação de políticas corre o risco de ficar atrelado a essa condição formal de organização onde se procura minimizar conflitos moderados pelo Estado. Disso resulta um 'paritarismo' problemático para o diálogo social, pois se trata de um paritarismo numérico, não de poder.

De tal modo, o objetivo geral do trabalho é identificar o lugar da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego e seu papel para entender as relações entre Estado, empresários e trabalhadores na coordenação do estado de bem-estar social no Brasil. O objetivo complementar ao objetivo geral é contribuir para o entendimento da especificidade institucional do capitalismo brasileiro na estruturação do tripartismo das políticas públicas de emprego, identificando possíveis fragilidades da coordenação tripartite.

Considerando que o estudo pode encaminhar análises amplas sobre a configuração institucional do capitalismo brasileiro por meio da conexão com as políticas de emprego, a coordenação tripartite e as possibilidades de um Estado de bem-estar, origina-se da suposição de que a coordenação tripartite contribui para a maior efetividade e democratização das políticas públicas de emprego no Brasil. A lógica do trabalho de campo e das análises teóricas desenvolvidas ao longo da pesquisa será de refletir sobre a relação proposta e problematizar a centralidade, ou não, da coordenação tripartite na interação entre atores organizados e o Estado/governo, sem, contudo, procurar explicações causais para as relações estabelecidas.

A dissertação está dividida em três partes, a primeira parte, formada por três capítulos de cunho teórico e conceitual, a segunda, uma descrição dos procedimentos metodológicos e das técnicas adotadas, e a terceira parte, de cunho analítico, é o ponto de conexão das teorias com o campo, ensejando as conclusões da dissertação.

A organização capitular se apresenta da seguinte maneira, um tópico em que se procura evidenciar a relação entre "Políticas Públicas de Emprego e Bem-estar social", buscando referências históricas globais sobre a construção dos regimes de *welfare*; na

sequência, contextualiza-se o tripartismo em sua origem, concepção, influências, e inserção como método de coordenação no cenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aqui, se faz também um paralelo com o corporativismo e o neocorporativismo; no terceiro capítulo, a perspectiva das Variedades Institucionais do Capitalismo (VoC²) será introduzida com o sentido de refletir sobre “um conceito de coordenação para o tripartismo”, entendido que o conceito de coordenação se configura como essencial na conjuntura do tripartismo. O quarto capítulo é uma descrição dos procedimentos metodológicos e das técnicas adotadas. O quinto capítulo se destina a apresentar os resultados empíricos à luz das referências teórico-conceituais utilizadas e das categorias analíticas escolhidas. Por fim, o sexto capítulo traz as conclusões do trabalho.

Por ter sido produzido a partir de expectativa crítica e relativizadora, espera-se que este trabalho possa suscitar novas perspectivas e olhares de pesquisa científica e de ação política, pois este é o caminho para dinamizar as mentalidades e tecer novas narrativas sobre o Brasil e a América Latina, perseguindo patamares civilizatórios mais elevados de justiça social e de atividade cidadã. Que essa utopia permaneça!

Esta dissertação se vincula ao projeto “O lugar da governança tripartite nas políticas públicas de emprego³”, financiado pelo CNPq (Edital MCT/CNPq/CAPES Nº 07/2011 – Universal), como um de seus subprodutos.

² Do Inglês “Varieties of Capitalisms”.

³ Coordenação do professor Moisés V. Balestro.

CAPÍTULO I - Estado de Bem-estar Social e Políticas Públicas de Emprego

O contemporâneo conceito de desenvolvimento encontra no bem-estar social um dos seus pilares fundamentais. O bem-estar das sociedades se estrutura, genericamente, em duas dimensões, a primeira, aquela cujo significado é a proteção social das pessoas e a segunda, aquela que visa estimular a promoção social dos indivíduos.

A proteção social antecede e transcende a institucionalidade do *welfare state*; é a garantia idealmente ‘universalizante’, como direito, da dignidade e da justiça social mínima nos momentos de maior vulnerabilidade do ser humano: o desemprego, a doença, a indigência e a velhice. Por óbvio, essa dignidade e justiça social são relativizadas por suas realidades temporais e geográficas. A proteção social, portanto, tem um caráter mais passivo do ponto de vista da política e da economia.

A promoção social, na outra ponta, tem um caráter mais ativo e visa ao aumento das capacidades (SEN, 2011), no sentido do aumento da autonomia, das liberdades e também da produtividade dos indivíduos na sociedade. Esta última dimensão, está intimamente ligada às clássicas tensões entre o capital e o trabalho por dicotomias ligadas à valorização do trabalho e da renda vs competitividade e à Qualificação Profissional (QP) vs lucro.

Entendendo que o trabalho e suas relações na sociedade constituem ponto fulcral da ideia de promoção social e também da proteção social, parte-se da observação das políticas públicas de emprego no contexto do *welfare state*. Assim, este capítulo tem como propósito inscrever os conceitos e características das políticas públicas de emprego na discussão do bem-estar social, especialmente em relação à conceituação e à caracterização histórica do *welfare state*. A enormidade da literatura sobre o assunto, bem como a diversidade de formas e nuances do *welfare state* obriga a diminuir ambições de tratar o fenômeno em toda sua complexidade e completude, reduzindo a discussão em três esferas: 1 - as bases fundacionais anteriores à conformação do tipo *welfare* no Pós-II-Guerra, com os principais enfoques e perspectivas teórico-interpretativas sobre o tema; 2 - inserir a discussão do *welfare* relativamente às crises do capitalismo e, finalmente, como parte significativa dessa dissertação, 3 - analisar o papel das políticas públicas de emprego e da interação entre seus atores de interesse no processo de conformação institucional do bem-estar social. Este último tópico, é o fio condutor deste capítulo, e, portanto, transversal a esta sistematização.

O estado de bem-estar social é a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção e da promoção sociais (FIORI, 1997), constituindo aquilo que Marshall (1964)⁴ conceituou “direitos sociais” e Bendix (1964) derivou como “a extensão da cidadania às classes mais baixas” ou “cidadania nacional”, esta última fundamentalmente acompanhada do direito/liberdade de associação e de coalizão para todos na “economia das disputas”.

As interações e as experiências de concepção, de construção e de consolidação do que é conhecido como *welfare state* no mundo atual poderá evidenciar o que esses processos possuem em termos de regularidades e de diferenças, clarificando a compreensão do papel das políticas de emprego nessa complexa e conflituosa relação economia/sociedade.

1.1. Antecedentes, Doutrinas e Perspectivas Teóricas do Estado de Bem-Estar Social

Estudos historiográficos identificam dois paradigmas originários do que Fiori (1997) classificou como a intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista, que se estende pelo século XIX e início do século XX: o inglês (com as *Poor Laws* e as *Friendly Societies* Inglesas) e o alemão (seguros sociais compulsórios alemães). Sobre este último, Condé (2004) explicita seu escopo e relevância como modelo para outros países da Europa Continental no século XX, descrevendo que “O modelo germânico, para utilizar uma expressão cara aos neoinstitucionalistas, foi objeto de práticas ‘imitativas’ no campo institucional e que, como *policy feedback*, vão construindo um novo caminho de atuação. A Dinamarca iniciou sua legislação social entre 1891 e 1898, a Bélgica entre 1894 e 1903, a Suíça em 1890. Já no século XX, temos a França em 1910, a Suécia em 1913, a Noruega em 1936 e a Finlândia em 1937. Na média, a introdução da seguridade compulsória, em clara quebra da tradição liberal, foi estabelecida ainda antes da 2ª guerra. A exceção é o seguro de acidentes na Grã-Bretanha (1946), as pensões na Suíça (1946) e o seguro-desemprego na Holanda (1949), ainda que sua introdução compulsória seja muito próxima da mesma guerra. Após 1945,

⁴Este ensaio foi republicado em T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*. New York: Doubleday & Co; Inc, 1964.

o que ocorreu foi a expansão das coberturas de risco e, pós-1950, uma reorganização e inclusão de novas condições, como o autoemprego” (CONDÉ⁵, 2004, p.92).

A corrente teórica denominada ‘segunda geração de estudos comparativos do *welfare*’ (ESPING-ANDERSEN, 1990) vai propor uma construção mais complexa deste conceito, ao evidenciar suas descontinuidades fundamentais com padrões históricos anteriores de organização da política social, ou uma ruptura qualitativa entre as políticas sociais anteriores à II Guerra Mundial. Essa corrente teórica do *welfare state* teria nascido à sombra do Plano *Beveridge*, legitimador do *National Health Service Act*, 1946, um sistema nacional, universal e gratuito, financiado pelo orçamento fiscal e, portanto, desvinculado da relação contratual que havia caracterizado até então a essência das políticas sociais governamentais, especialmente a alemã. Para alguns autores dessa perspectiva, não se pode falar em Estado de Bem-estar social antes de 1950.

Assim, principais perspectivas teóricas sobre o *welfare state* a partir da década de 1970 estão expostas por Huber e Stephens (2005) em seu artigo *Welfare States and the Economy*. A divisão é feita com base na ênfase que se dá à variável causal, se no industrialismo, se no Estado ou se nas relações de poder. A perspectiva do industrialismo, a perspectiva Centrada no Estado e a perspectiva centrada no conflito político de classes (*power resources approach*) estão detalhadas no **Quadro 1**:

Quadro 1 - Principais enfoques teóricos sobre a Formação do Estado de Bem-estar Social

Perspectiva	Descrição	Autores
Lógica do industrialismo	As consequências organizacionais, demográficas e sociais da industrialização podem explicar o crescimento e as diferenças transnacionais nos esforços do <i>welfare state</i> .	Wilensky 1975; Pampel and Williamson 1989; Cameron 1978; Katzenstein 1985
Centrada no Estado	A perspectiva centrada no Estado foca, por um lado, as iniciativas do Estado Burocrático, que presumivelmente deve ter um alto grau de autonomia (HECLO,1974), e por outro, confere importância à capacidade estatal, à estrutura estatal e aos legados políticos.	Heclo 1974; Skocpol 1988; Weir, Orloff, and Skocpol 1988; Immergut 1992; Orloff 1993a; Amenta 1998; Maioni 1998
Centrada na perspectiva do conflito político de classe (<i>power resources approach</i>)	Baseia-se no argumento de que a Política de Estado é fortemente moldada pela distribuição de poder na sociedade civil e no governo. Frisa o equilíbrio de poder entre partidos de direita e de	Stephens 1979; Castles 1982; Hicks and Swank 1984; Myles 1984; Esping-

⁵CONDÉ (2004). Tese de Doutorado em Economia Aplicada (Área de Concentração em Economia Social e do Trabalho) do Instituto de Economia da UNICAMP, 2004. Orientador: Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

	<p>esquerda e entre o capital e o trabalho. Além disso, pensa o corporativismo como uma variável institucional que, uma vez estabelecido de maneira centralizada e tripartite (capital, trabalho e governo), se torna a causa da expansão do <i>welfare state</i>.</p>	<p>Andersen 1985, 1990; Korpi 1989; Wilensky 2002</p>
--	--	---

Fonte: Huber e Stephens, 2005.

A terceira perspectiva mencionada é importante para o desenvolvimento deste trabalho, exatamente porque o tripartismo pressupõe os conflitos distributivos e políticos entre o capital, o trabalho e os governos.

Uma série de novas perspectivas sobre *welfare state* despontaram a partir da década de 1990, e se estendem até os dias atuais. Essas novas abordagens progridem na interface entre *welfare state*, regimes de produção e globalização, ensejando estudos comparados sobre a diversidade de capitalismo produzidos nessa interface. A percepção explicativa da dinâmica e da institucionalidade dos regimes de welfare passa a incorporar o papel das firmas e da organização do capital para explicar os resultados institucionais obtidos. A partir dos anos 1990, alguns autores notaram que havia uma grande afinidade e talvez até uma relação causal entre o corporativismo, às vezes indexado pelo grau de centralização da negociação coletiva, e a generosidade do *welfare state*:

In the course of the 1990s, a new line of thinking, the varieties of capitalism approach, emerged that stressed other dimensions of variation among advanced capitalist economies (e.g., Soskice 1990, 1999; Albert 1991, Hollingsworth, Schmitter, and Streek 1994; Hollingsworth and Boyer 1997). (HUBER e STEPHENS, 2005, p. 555 e 556)

Trigilia (2003), no entanto, traz mais três tipificações das perspectivas teóricas sobre o *welfare* que tentam explicar tendências de expansão dos programas de proteção social, sendo uma definida por ele como ‘sociocêntrica’. De forma geral, ele critica a generalidade das perspectivas cujo enfoque está, primeiramente, na extensão da cidadania como direito ou direito-cidadão (Marshall 1964; Bendix 1964, 1978), e aquelas sistematizações que dão relevo ao papel do Estado regulador ou estabilizador do capitalismo (*the neo-Marxist theory of the state*: O’Connor 1973; Habermas 1973; Offe 1972); para o autor essas perspectivas não dão conta de diferenças importantes que existem nos gastos sociais e no investimento em modelos institucionais específicos dos diferentes países.

Trigilia (2003), na tentativa de montar um panorama mais claro dos desenvolvimentos das políticas sociais, chama a atenção para fatores que ele caracteriza

como “sociocêntricos”, incluídos aí a mobilização das classes mais baixas, as necessidades da economia capitalista e o nível de desenvolvimento econômico (WILENSKY, 1975); tais fatores são complementares para o autor e seriam importantes para captar a complexidade e a diversidade dos processos institucionais e sociais das políticas de bem-estar. Para Trigilia (2003) a perspectiva sociocêntrica de explicação do *welfare state* deve considerar a cultura das elites administrativas e a tradição herdada das políticas públicas, em suas palavras:

However, the impact of these factors on the pace, extension, and features of social policies is affected by politico-administrative variables. In addition, it is argued that a more detailed analysis of significant differences in the models of organization adopted by various countries requires a careful evaluation of such variables as the culture of the administrative elites and the traditions of public policies inherited from the past (Ferrera 1993). (TRIGILIA, 2003, p. 169)

Voltando o olhar para fins do século XIX e início do século XX, é plausível sustentar que o Estado de bem-estar social ou Estado Providência se produz e reproduz como o sabemos hoje por meio de distintas experimentações que vão desde o sistema de segurança social impulsionada por Otto Von Bismarck na Alemanha Prussiana, até o “New Deal” de Roosevelt nos EUA da década de 1930; essas experiências, bem entendido, não são um dado político, mas a síntese de conflitos e nuances sociais profundos, tanto que muitas dessas experimentações aconteceram antes da democracia e foram poderosamente motivadas pelo desejo de impedir sua realização, ou pelo impulso de controlar demandas trabalhistas e de eliminar contradições da ordem. Foi o caso da França sob Napoleão III, da Alemanha sob Bismarck, da Áustria sob Von Taaffe e do Brasil sob Getúlio Vargas.

Inversamente, o desenvolvimento do *welfare state* retardou-se mais onde a democracia começou cedo, como nos Estados Unidos, na Austrália e na Suíça (ESPING-ANDERSEN, 1990). A constatação evidencia a dimensionalidade política da proteção social, seguramente pautada pela composição social das demandas distributivas e democráticas no seio das sociedades e das comunidades. Nos EUA, por exemplo, o *New Deal* não foi presente de Roosevelt tão somente, houve inúmeras lutas dos sindicatos nos anos 20 que formaram a sustentação política para as políticas no *New Deal*. O *welfare* foi essencial para construir a legitimidade da dominação vigente e resolver conflitos distributivos.

O modelo “*welfare state*” é originalmente europeu e sua consolidação política se dá sob a influência da socialdemocracia, uma espécie de “pacto social” entre capital,

trabalho e Estado, este último desempenhando o papel de *tertius* e de mediador; a funcionalidade latente desse pacto social moderno era a de “obliterar conflitos” e alongar a legitimidade dos regimes. A ampliação ou a retração da proteção social esteve sempre embebida na contraposição dos elementos social e econômico. Este último sob os auspícios da utilidade, da eficiência e da competitividade do capital. E aquele como autojustificativa de humanidade e justiça social.

Dois grandes acontecimentos no século XX marcam a aceitação política inescapável da proteção social como complementar à eficiência econômica. O primeiro é a Grande Depressão de 1930, porque as sequelas abalaram o sistema mundial especialmente no âmbito do mundo do trabalho (produção, trabalho e mercado); posteriormente, vem a II Guerra Mundial, trazendo fragilidades que precisariam ser geridas pela via da intervenção política. Tais acontecimentos trazem à baila o bem-estar social como método de legitimação política e de contenção de desavenças distributivas. Nesse cenário, as massas precisavam sentir-se recompensadas pelos danos humanos e materiais da Guerra ou pela crescente percepção dos riscos que emergiam como consequências dessas crises, voluntárias, no caso da Guerra, ou não, como na crise de 1930. Esses riscos se travestiam principalmente em desemprego, desabrigo e desestruturação familiar.

Os desafios da reconstrução do pós II Guerra, bem como conflitos distributivos anteriores, catalisam ou atravancam esses processos no interior da ordem socioeconômica, no sentido da implantação ou ampliação da proteção social. Essa recuperação pós- II Guerra toma lugar tendo como pano de fundo a escassez de capital e a militância trabalhista, esta última apercebida dos crescentes riscos ao trabalho e ao bem-estar, ou seja, da evidência de que o capitalismo trouxe riscos individuais passíveis de mediação ou remediação pelo Estado.

A capacidade produtiva das economias foi devastada pela II Guerra e muitos dos partidos políticos conservadores e organizações que funcionavam como contrapeso ao movimento trabalhista ficaram desacreditados, ou pela sua condescendência, ou pela sua participação direta no Nazismo. Para os EUA e seus aliados europeus, o crescimento econômico poderia resolver o problema facilmente. Isso daria à Europa ocidental a capacidade econômica e militar para conter a ameaça (tratado) comunista da União Soviética. Também daria ao trabalho um suporte na economia de mercado e, finalmente, restauraria a respeitabilidade da classe capitalista e das organizações políticas conservadoras. Nesse sentido, Iversen (2005) adverte que, para iniciar e sustentar o

crescimento econômico, três problemas inter-relacionados, e que estavam evidenciados pelo contexto polarizado e turbulento do entreguerras, deveriam ser resolvidos, como ele enumera: 1. visão de curto prazo e inconsistência de tempo, 2. Problemas de ação coletiva. 3. Conflito distributivo. O primeiro trata dos processos de estímulo ao capital e ao trabalho em investir no futuro para a recuperação da economia, sacrificando, desse modo, o presente (salários mais baixos e menor lucro para o aumento da competitividade, por exemplo), bem como mecanismos para solucionar o dilema do governo que, por um lado, se via diante das necessidades da proteção social e da compensação ao trabalho apresentadas pelo contexto de riscos de uma economia devastada e, de outro, diante da necessidade de investir em infraestrutura e no capital. O segundo pode ser compreendido, grosso modo, como o “problema do carona” no contexto da ação coletiva, quando alguns grupos se beneficiam dos sacrifícios de outros grupos. Isso pode gerar desconfiança no sistema e desestimular os grupos organizados a investir para o futuro. O terceiro e último problema levantado é o problema dos conflitos distributivos, envolvendo a confiança e a credibilidade sociais de que os frutos do trabalho serão distribuídos igualmente no futuro, o que pode ser assegurado por meio de políticas redistributivas e sistemas centralizados de barganha e concertação dos atores estratégicos. Os três problemas levantados por Iversen grifam a importância de considerar a dinâmica das relações industriais e do diálogo social entre os atores de interesse.

Iversen (2005) argumenta que diferenças político-institucionais entre os países do período pós-1945 refletem o potencial estrutural-institucional de crescimento Pós-Guerra em determinadas nações, a força do trabalho e do capital organizados e a capacidade legada para a ação coletiva centralizada, e explica como essas diferenças afetam a sistemática da proteção social:

In countries where the rewards for solving the distributive and collective action problems were high and where employers and workers were relatively well constituted as collective actors, solutions emerged that emphasized generous levels of social protection, responsible and programmatic parties, long-term investment in specific skills, and specialization in high-quality niche markets. In countries where the potential for economic growth was smaller and where distributive and collective action problems among unions and employers were intense, policies came to rely increasingly on market solutions. (IVERSEN, 2005, p. 30)

Os conflitos distributivos trazem, já antes da consolidação da participação social e da democracia de sufrágio, à superfície a incongruência entre eficiência econômica e

legitimidade dos sistemas políticos. Para Iversen (2005), o desafio para o século XX era o de resolver os problemas de eficiência e de legitimidade colocados pela ampliação desse novo sistema (Pós-Guerra), e isso requereu a criação de instituições e de estruturas por meio das quais a participação e a cooperação da crescente classe trabalhadora industrial poderiam ser asseguradas, e conclui:

Nineteenth-century liberal capitalism in its post-1848 form had been predicated on limited-suffrage democracy, management control, and decentralized labor-market arrangements. By the end of the century, however, the rise of heavy industry, large corporations, and mega-banks had raised troubling questions about the prevailing distribution of economic power and the legitimacy of existing political institutions. Organized labor movements, socialist parties, and Catholic organizations (religious and political) challenged the legitimacy of both the electoral institutions and the existing social basis for production. (IVERSEN, 2005, p. 32)

Tanto os arranjos das relações industriais, quanto os regimes de proteção social diferem entre os Estados-membros da União Europeia (ESPING-ANDERSEN, 1990; CROUCH, 1993; VAN RUYSSSEVELDT e VISSER, 1996; EBBINGHAUS, 1999), no entanto, quatro pilares de convergência vêm caracterizando a institucionalidade do *welfare state* transversalmente aos países da Europa Continental do pós-1945: densidade sindical, sistema de barganha coordenado, representação dos trabalhadores nas firmas e processos de consulta regulares sobre as políticas econômica e social (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Nos vinte anos que sucederam o pós II-Guerra, a ideologia da proteção social triunfou no mundo capitalista desenvolvido sobre as ideias neoliberais, muito embora estas ideias já se encontrassem robustamente sistematizadas, a exemplo da composição intitulada “O Caminho da Servidão⁶”, de Friedrich Hayek, escrita já em 1944. Essa configuração começa a ser alterada drasticamente em fins dos anos 1970, quando condições econômicas e políticas, com os complexos advindos da bipolarização do mundo, vão favorecer a adesão da prescrição neoliberal, sob a forma dos projetos neoliberais de reforma do estado, não só nos países do centro, mas também nos países da periferia. Para Anderson (1995) “a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu em uma longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar

⁶Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. (ANDERSON, 1995)

terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.” (*op. cit.* p. 2)

O conceito de “Reforma Social” é central para entender a incorporação da “questão social”, surgida como efeito da Revolução Industrial, na agenda política do Estado e do capital. A tensão entre o capital e o trabalho está presente nos processos de reforma social, de modo geral, e se configura como fator explicativo relevante para as contínuas expansões e contrações da proteção social nos países.

Karl Gunnar Myrdal (1932) em seu seminal artigo *Qual é o custo da Reforma Social* escreveu que as modernas políticas sociais diferiam totalmente das antigas políticas de auxílio à pobreza, uma vez que eram investimentos e não custos. A noção da proteção social como investimento, ou seja, a inserção de fatores não econômicos para a estruturação da economia legitimará a implantação ou ampliação de políticas sociais em diversos contextos (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Esping-Andersen (1990) no primeiro capítulo de seu livro *Three Worlds of Welfare Capitalism* enfatiza a importância da mobilização de classe para o desenvolvimento do *welfare* nos três tipos de regime de bem-estar⁷ por ele identificados; afirma que “uma teoria do desenvolvimento do *welfare state* deve obviamente reconsiderar suas hipóteses causais se quiser explicar os agrupamentos. Para ele, a esperança de encontrar uma única e poderosa força causal deve ser abandonada, a tarefa é identificar efeitos de interação notáveis. Com base nos argumentos precedentes, três fatores em particular seriam importantes: a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora); as estruturas de coalização política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime”. É válido ressaltar que para esse autor a intersecção desses três fatores é o lugar de onde se pode melhor compreender o Estado Providência, sem esquecer as conexões entre Estado, mercado e família. Com isso, ele procura produzir uma simbiose explicativa a partir dos dois tipos de abordagem que dominam as explicações dos *welfare states*: uma que enfatiza estruturas e sistemas globais; a outra, centrada nas instituições,

⁷...the 'liberal' welfare state, in which means tested assistance, modest universal transfers, or modest social-insurance plans predominate, the 'corporatist' welfare states, this regime-type clusters nations such as Austria, France, Germany, and Italy and the 'social democratic' welfare regime type, regime-cluster is composed of those countries in which the principles of universalism and decommodification of social rights were extended also to the new middle classes (ESPING-ANDERSEN, 1990).

especialmente as instituições democráticas, e nos atores. Ainda assim, percebe-se a centralidade do conflito de classe dada pelo autor em suas análises sobre os “três mundos do capitalismo de bem-estar”.

Para Esping-Andersen, os sindicatos, quaisquer que sejam seu modo de organização, afetam decisivamente a articulação das demandas políticas, da coesão de classe e do alcance da ação dos partidos dos trabalhadores, assim é claro que uma tese de mobilização da classe trabalhadora tem de prestar atenção à estrutura sindical, com o que corrobora Trigilia (2003), ao dizer que a mobilização das classes mais baixas face às forças do capitalismo é um fator explicativo crucial dos quadros institucionais que se formam em torno das políticas social e econômica.

É a partir do aparecimento das organizações políticas de trabalhadores (ALBER, 1982) em fins do século XIX que os primeiros esquemas compulsórios de seguridade começam a emergir, seja pelo caminho estratégico de legitimar a ordem estabelecida, seja por pressão reativa das classes trabalhadoras. Sendo assim, as circunstâncias em que se processa essa nova configuração social das instituições vão definir seu caminho, dependendo se em um ambiente dominado pelo autoritarismo ou pelo parlamentarismo. Se em regime autoritário, como na Alemanha bismarquiana ou na Áustria e na Itália do mesma época, os programas de proteção social eram resultado de reação das elites conservadoras que buscavam fortalecer a sua legitimidade frente aos movimentos emergentes de trabalhadores. Nos regimes de tom parlamentarista, esses processos aconteceram mais lentamente, em parte por causa da resistência dos partidos da classe trabalhadora, que viam a intervenção do Estado com desconfiança. O que se pode concluir é que a organização política, especialmente no formato de partidos, tem um papel relevante, se não determinante, na dinâmica dos conflitos distributivos e da distribuição dos recursos públicos, assim, Trigilia (2003) reafirma:

However, while the initial moves to set up insurance schemes in Western Europe can be seen as a “top down” process, it was mainly in the countries in which the workers’ parties were particularly well represented that the most striking advances took place between the two world wars. This pattern was confirmed after the Second World War. Countries in which parties linked to workers’ movements were in power spent more on social policies and introduced more extended programs. However, it can be said that there was a more general push towards expansion of social programs, in the form of compulsory national insurance schemes covering the entire population. Therefore, the process was also supported by different political forces, and particularly by the center parties influenced by Catholic culture. (TRIGILIA, 2003, p. 169)

Häusermann (2010), entretanto, procura polemizar a classe como categoria central dos conflitos e das mudanças que deles resultam para as políticas sociais. A multidimensionalidade da política nos processos de modernização, entendida como adaptação institucional às mudanças do mundo moderno, é trazida como a maior contribuição de sua apreciação das reformas do *welfare state* na Europa Continental. Para ele, o sucesso da modernização do *welfare state* na Europa Continental depende da capacidade dos *policymakers* em construir amplas coalizações de reforma em um espaço de reforma política multidimensional. E essa capacidade depende das suas estratégias de “engenharia de coalizão” e do quadro institucional dentro do qual eles organizam essas estratégias. As linhas de conflito, que são transversais ao trabalho e ao capital, são inerentes à estrutura mesma da classe pós-industrial (p30).

Häusermann (2010) evidencia teórica e empiricamente que o trabalho e o capital não são categorias homogêneas e que as coalizões políticas nas reformas dos *welfare states* são muitas vezes construídas sobre determinantes outros que a classe, como os níveis de qualificação ou de habilidades, o status *insider-outsider* do mercado de trabalho e os conflitos de valores. Sobre esse último aspecto o autor enfatiza que a política social é e sempre foi um meio de regular a estratificação social, os padrões familiares e os papéis de gênero pela via dos incentivos positivos ou negativos, particularmente no *welfare state* continental (ver, e.g., *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe* Van Kersbergen 1995; Orloff 1993; Esping-Andersen 1999); para Häusermann (2010):

“The institutions of the welfare state entail a moral definition of the aspired societal order. Thus, political struggles regarding the design of welfare state institutions are almost always both distributional conflicts and value conflicts.”(HÄUSERMANN, 2010)

Nas tensões inerentes à relação entre trabalho, capital e Estado (projetos políticos) se compõe o “mito fundador” do Estado de Bem-estar Social, um Estado não mais de assistência ao pauperismo, mas idealmente um Estado de direito e de princípios sociais e humanitários. A correspondência originária do bem-estar social com a Economia converte as políticas públicas de emprego em ponto nevrálgico dos regimes de *welfare*; direta ou indiretamente, as condições de bem-estar se conectam ao trabalho, à sua produção e aos seus contextos. O emprego, a segurança no desemprego, a educação para o trabalho, o salário como viabilizador de melhores condições de vida e de mobilidade social, o direito de não trabalhar na doença, a decisão do quanto trabalhar

(carga horária, como justificativa de saúde e do direito ao lazer), maior igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, o trabalho como inserção social, a vinculação ou não da aposentadoria pública às contribuições previdenciárias são elementos históricos que transitam os arranjos das políticas sociais.

O *welfare state*, no entanto, não pode ser compreendido em termos dicotômicos, como uma questão de direitos ou garantias, de mercado ou não mercado (IVERSEN, 2005). A resposta parece apontar para uma percepção que vai além, e que seja capaz de capturar a complexidade dos sistemas, das instituições e dos atores.

Na tentativa de reconceituar o *welfare state*, Esping-Andersen (1991) traz a proposição de T. H. Marshall (*Citizenship and social class*, 1950), da qual poucos discordariam, de que a cidadania social constitui a ideia fundamental de um *welfare state*, mas o conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais legalmente constituídos. No entanto, para aquele, o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também é preciso considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família para a provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state*.

Andersen e Halvorsen (2002) redimensionam a ideia de cidadania de Marshall, definindo-a nos seguintes termos:

Elaborating a little bit on the ideas of T.H. Marshall (1950), we define citizenship – in the sociological sense – as full and equal membership of society (that is, regardless of differences in social position or other characteristics). We suggest that, as a sociological concept, citizenship is comprised of these three dimensions: rights, participation (active actors) and identity.

Os autores utilizam a cidadania como perspectiva teórica para a observação do bem-estar social, principalmente ao que se refere às políticas públicas de emprego. A perspectiva da cidadania (*citizenship perspective*) não preconiza o emprego como um fim em si, mas como um meio para se obter a “integração cidadã”, que, em um sentido prático, indica viver uma vida decente, de acordo com padrões dominantes na sociedade, ser capaz de agir de forma autônoma (ROTHSTEIN, 1998), ser capaz de participar da vida política e social em sentido amplo e dispor de orientações 'cívicas' à comunidade política e aos próprios concidadãos (p 12 e 13).

O bem-estar social atrelado ao conceito de cidadania plena, no sentido de tornar a cidadania, ou a participação plena em todas as esferas da vida social e política um

objetivo a ser alcançado pelo estado de bem-estar, vem enfrentando inúmeros desafios, pois fica paulatinamente mais evidente o aumento da desigualdade social, da marginalização e da exclusão social que decorrem do desemprego no mundo desenvolvido. Nesse sentido, abre-se uma discussão sobre a sustentabilidade do *welfare*. Para autores como Häusermann (2010) não se trata, no entanto, de ampliar ou diminuir benefícios em tempos de austeridade fiscal e desindustrialização, mas sim de “modernizar” as instituições e a engenharia de coalizão dos sistemas políticos, para que sejam capazes de traduzir estruturas de mudança sociais e econômicas em *outputs* políticos competentes em abarcar a multidimensionalidade dos conflitos, e aponta para a possibilidade da reforma institucional:

...high levels of unemployment have more dramatic consequences for the financial viability of welfare states that are financed by means of payroll taxes than for those regimes that rely on general taxation. Hence, if such a clash between evolving structures and stable institutions generates institutional friction (i.e., an institutional misfit), there arises a potential need for the adaptation and reform of institutions. (HÄUSERMANN, 2010, p. 27)

Mais recentemente, Iversen (2005), por meio do que ele denomina teoria do ativo (*Asset Theory*), procura estabelecer a relação positiva existente entre *welfare state*, mercado e democracia. O estado de bem-estar pode propiciar um ambiente favorável ao investimento dos atores estratégicos em um dado sistema econômico e social, permitindo que façam melhor uso dos seus “*assets*”. Segundo a “*Asset Theory*”, as preferências por proteção social são explicadas pelos recursos ou ativos-chave (*key assets*), especialmente as habilidades (nível e composição do capital humano), em que os agentes econômicos investem.

No estudo, Iversen evidencia a complementaridade entre a proteção social e a redistribuição de renda. Essa redistribuição acontece, sobretudo, na esfera do trabalho e da renda, pela via da interação entre sistemas globais, aparato institucional e atores envolvidos. Para ele, uma solução capaz de suavizar a relação de *trade off* entre eficiência econômica e proteção social se construirá na relação mais próxima entre redistribuição e seguridade social:

Another solution builds on the close relationship between redistribution and insurance. Because redistribution also serves insurance purposes, institutions that promote redistribution serve as (imperfect) solutions to the time-inconsistency problem [...] Social protection is particularly important in solving market failures in the formation of skills

E complementa:

“The welfare state is simultaneously an arena for distributive struggles and a source of comparative advantage” (p 13).

Países com um estado de bem-estar pouco estruturado⁸ tendem a ter alto nível de desigualdade de renda (welfare production regimes affect distribution, IVERSEN, 2005, p 18), do mesmo modo, países com um estado de bem-estar sólido tendem a contar com um regime de treinamento que se caracteriza pela alta especialização⁹. O investimento em formação de habilidades só acontece eficientemente quando os agentes econômicos, seja do lado do trabalho, seja do lado do capital, realizam acordos implícitos relativos ao emprego de longo prazo, a estabilidade real dos salários, a proteção contra as mudanças tecnológicas, o desemprego e a doença. A rotatividade e a qualidade do trabalho em termos de renda, estabilidade e direitos são fatores que influenciam a relação que o “empregado” vai desenvolver com a função desempenhada. Sobre a dimensão do estímulo à expansão das habilidades vocacionais Schneider e Karcher (2010, p 624) expressam:

Expanding programmes in vocational education, for example, are designed to raise skill levels in the workforce. However, the usefulness of these skills and the incentives of workers to invest time in acquiring them depend on the likelihood of remaining in jobs that require these skills, a condition that is difficult to meet in labor markets in Latin America where median job tenure is only 3 years.

Amable e Azizi (2011) propõem uma correlação entre a demanda do mercado de trabalho por especialização, as habilidades genéricas e os níveis de proteção social. Utilizando as tipificações das variedades institucionais de capitalismo de Hall e Soskice (2001), os autores expõem a conexão entre os níveis de proteção social, que são mais generosos nas Economias de Mercado Coordenadas (EMC) da Europa continental ou nórdica, e a configuração do capital humano em termos de especialização. A necessidade de proteção das habilidades dos trabalhadores é maior onde se configura uma economia de alta especialização, ao contrário das Economias de Mercado Liberais (EML), onde a base da competitividade está em atividades que requerem habilidades não específicas dos trabalhadores. A consequência é que nos tipos de capitalismo onde habilidades genéricas são amplamente utilizadas, isto é, nas EML, se espera um nível de proteção social e de regulação estatal relativamente baixo. Por outro lado, a competitividade dos países não liberais está majoritariamente baseada em atividades que

⁸ Como o Brasil e a China.

⁹ A Alemanha é o principal exemplo disso. Países Nórdicos.

requer habilidades setoriais específicas. Nesses contextos, a existência de um sistema de proteção social generoso age como um incentivo *ex ante* para adquirir especialidades profissionais. Assim, as EMCs devem ter um *welfare state* forte.

A formação de habilidades seria assim estimulada pela proteção social. Iversen (2005, p 9) afirma que em nenhum lugar a importância das instituições é mais evidente do que no mercado de trabalho, onde o *welfare state* tem um papel mediador chave, e aponta para a ligação próxima existente entre o investimento dos trabalhadores em habilidades, o produto internacional das estratégias de mercado das firmas, a política eleitoral e a proteção social.

É possível interpretar a proteção social como um mecanismo de correção das falhas de mercado, salvando o mercado dele mesmo, na medida em que ajuda os atores econômicos a superar falhas de mercado na formação de habilidades (ESTEVEZ-ABE, IVERSEN e SOSKICE¹⁰, 2001). Isso significa dizer que existe uma relação de complementaridade, heterogênea e contextual, bem entendido, entre as instituições de proteção social e o mercado de trabalho. Tanto mais as instituições são capazes de salvaguardar habilidades específicas nos arranjos nacionais de competitividade internacional, mais provavelmente as firmas construirão suas estratégias com base nesse modelo de economia de capacidades e se sentirão mais confiantes em investir, assim como os trabalhadores se sentirão mais estimulados a fazer investimentos em habilidades para o longo prazo.

Para Iversen, a proteção social é particularmente importante para resolver falhas de Mercado na formação de habilidades, pois sem acordos implícitos relativos ao emprego de longo prazo e a estabilidade real dos salários, o investimento em habilidades que são específicas para empregos particulares, firmas, ou indústrias será *subótimo*.

Em seus desenvolvimentos ulteriores, as teorias sobre *welfare state* começam a investigar o impacto das crises econômicas e sociais para a dinâmica ou para as reformas dos esquemas de bem-estar social no mundo contemporâneo globalizado. É o que veremos na próxima seção.

¹⁰ESTEVEZ-ABE, Margarita; IVERSEN, Torben e SOSKICE, David. Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, In Peter A. Hall and David Soskice (eds.), **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**: 145–183. Oxford: Oxford University Press, 2001.

1.2. Sobre o *Welfare state* relativamente às crises do capitalismo

A política social nos moldes do *welfare state* se viu, em muitos momentos históricos, em situação de incompatibilidade com seus imperativos categóricos, quais sejam a igualdade, o pleno emprego e a simpatia às reivindicações trabalhistas. A grande dicotomia sempre reiterada nesses momentos é a da relação positiva ou negativa entre bem-estar social e eficiência econômica. Por um lado, a velha “teoria” de que é preciso deixar o bolo crescer antes de dividi-lo. Do outro lado, a proposta do bem-estar social como fim que se justifica por si só. O crescimento econômico é meio para se atingir índices civilizatórios compatíveis com o *welfare* ou é fim? Qual o papel do Estado diante dessas polêmicas configurações de ideias e de ações políticas com potencial de profundo impacto social?

Grosso modo, três respostas têm sido estruturadas para essa polêmica, uma neoliberal, uma de cunho mais socialdemocrata e aquelas respostas intermediárias que buscam mediar as duas vertentes.

Com a ascendência das ideias neoliberais em fins da década de 1970, o argumento da eficiência econômica e da liberdade de mercado ganha relevo diante da proteção social, que era considerada paternalista e castradora. Anderson (1995) lembra que a polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek¹¹ e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos. (ANDERSON, 1995, p. 34)

Essas ideias, no entanto, vinham sendo formuladas e aprimoradas desde a década de 1940 em regiões da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo profissional (BRESSER-PEREIRA, 2011), e parecem trazer à tona aquilo que se poderia classificar como o “componente anglo-saxão do neoliberalismo”, primeiro pela grande influência que o modelo norte-americano teve na gestão dessas ideias neoliberais e segundo pelo impacto que o governo de Margaret Thatcher teve na consolidação política dos métodos neoliberais para lidar com as crises inflacionárias e fiscais.

¹¹ Em *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944.

A partir de fins da década de 1970 e durante a década de 1980 várias experiências vão demonstrar a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia. Em grande medida, essas experiências foram estimuladas nos contextos de crises econômicas e fiscais. O programa neoliberal está claramente definido por grandes interesses, travestidos em ideais de liberdade de mercado e individual, e visam também o controle da ação/reivindicação sindical baseado na justificativa de austeridade orçamentária e fiscal, tendo como princípio a máxima da Economia que diz que “as necessidades são ilimitadas e os recursos escassos”.

As crises do capitalismo, no plural, do século XX, em processos de continuidade histórica, originam e arregimentam as justificativas para a contenção dos gastos sociais (reformas dos regimes de *welfare*, a exemplo dos governos de Thatcher e Reagan na década de 1980) e a austeridade fiscal, uma conta sempre paga pelos cidadãos. A primeira grande justificativa, segundo Streeck (2011), para alterações nos modelos de estado de bem-estar no contexto das crises foi o controle inflacionário, a resolução disso pela via do endividamento público gera o segundo argumento justificador dessas modificações, que foi a gerência do aumento do déficit público (crises fiscais), obviamente, a arena social dos conflitos e das demandas se colocava como um problema a ser gerido nesses cenários. Streeck (2011) mostra que, como a briga entre o mercado e a distribuição social se moveu do mercado de trabalho para a arena política, as pressões eleitorais tomam o lugar das pressões sindicais:

*With inflation no longer available for closing the gap between the demands of citizens on the one hand and of “the markets” on the other, the burden of securing social peace fell on the state and on public finance. **Public debt turned out, for a while, to be a convenient functional equivalent of inflation.** Like inflation, public debt made it possible to introduce resources into the distributional conflicts of the time that had not yet been in fact produced, enabling governments to draw on future resources in addition to those already on hand. What had changed was the method by which resources were pulled forward in time to satisfy **politically irresistible or economically irrefutable demands** that could not be simultaneously satisfied with existing economic resources alone.*

O déficit público é então minorado com a desregulação do sistema financeiro, facilitando o débito privado; bom exemplo desta desregulação é a estratégia para gerir o conflito social do governo Clinton na segunda metade da década de 1990, o que, para Streeck (2011), vai desembocar na crise financeira de 2008. A terceira justificativa nasce então: é a austeridade fiscal. Mas não importa o mecanismo utilizado, para Streeck (2011) a conta sempre recai sobre os cidadãos medianos:

The average citizen will pay – for the consolidation of public finances, the bankruptcy of foreign states, the rising rates of interest on the public debt and, if eventually necessary and still possible, for another rescue of national and international banks – with his or her private savings, with cuts in public entitlements, with reduced public services and, one way or other, with higher taxes.

A passagem para o pós-industrialismo gerou um conjunto de novas tensões entre os arranjos de *welfare* e a performance do mercado de trabalho, trazendo, do mesmo modo, novos desafios aos *welfare states* maduros (HÄUSERMANN e PALIER, 2008). Ainda assim, parece extravagante vislumbrar o fim do *welfare* como vem fazendo alguns teóricos do liberalismo de mercado e da “esclerose” europeia. Condé (2004) defende a tese exatamente oposta a isso. Para ele, “o *welfare* nos países europeus não conhece sua crise terminal, anunciada desde os anos de 1970. Ele enfrenta pressões – internas e externas – e reage a elas com uma lógica pragmática e adaptativa, mas preservando seu núcleo de proteção, seus *standards* e construindo uma arquitetura renovada. O argumento gira em sentido oposto à tese da “esclerose” europeia: antes que impossibilidade para o crescimento e a eficiência, o *welfare* guarda consigo a capacidade de [re]escritura do contrato social sobre o qual ele se assenta, mantendo a soma positiva entre equidade e eficiência.” (CONDÉ, 2004, p. 4)

Segundo Esping-Andersen (1995) os *welfare states* da atualidade enfrentam um *trade-off* entre a criação de empregos (pleno emprego) e a igualdade, ou seja, entre a proteção social e promoção social. Um conflito alocativo entre os recursos para as políticas ativas e as políticas passivas de emprego.

Fato que vai de encontro à ideia do fim do *welfare* europeu é o destacado por Hassel (2007) em que analisa o processo de reforma dos esquemas de coordenação das relações industriais na Alemanha, modelo de Economia de Mercado Coordenada¹² (HALL e SOSKICE, 2001). Segundo Hassel (2007), os empresários alemães, embora desejosos de reformas que flexibilizem a centralidade das negociações coletivas e a interferência dos sindicatos para os níveis local e regional, não querem romper com a estrutura institucional de coordenação centralizada ainda vigente, e afirma:

“Business largely does not want to abandon existing labour market institutions, preferring instead to push for changes that make institutions work in their favour. Business and producer interests are still rooted in the given institutional framework.” (HASSEL, 2007, p. 3)

¹² Ver capítulo III.

Esses processos de coordenação centralizados, e neocorporativos (SCHMITTER e GROTE, 1997. SCHMITTER, 2011) , se se quiser, reforçam a institucionalidade de um *welfare* ainda forte, com instituições que minimizam os riscos, tanto para o capital, quanto para o trabalho nos processos produtivos e competitivos. Instituições assim moldadas tendem a conduzir ao aumento da cooperação, da confiança e, conseqüentemente, do nível das negociações coordenadas com resultados positivos para o capital e para o trabalho. Mas o processo de reforma do modelo alemão traz consigo uma dualidade, ao mesmo tempo em que a economia alemã continua com elevado grau de coordenação, sofre também um processo de desregulação, com aumento das desigualdades sociais que vincula baixos salários à condição de pobreza familiar, como concluiu Hassel (2007):

The evidence suggest that a dualism has emerged within the German economy between a core of the manufacturing exporting-oriented sector where the combination of high productivity, high pay and high skills is still dominant and a fringe sector that comprises services and parts of the manufacturing sector in which employment is insecure – often on fixed term contracts – and pay is relatively low. [...] while coordinating institutions help the German manufacturing sector to remain competitive, they do little to preserve the previously egalitarian nature of the German model. (HASSEL, 2007, p. 31)

Os processos de construção do *welfare* possuem uma característica regular, ao caráter de concessão política da proteção social, soma-se normalmente um caráter de conflito, seja no intuito de controlá-lo, uma “eliminação” do conflito pelo Estado como forma de realizar seu projeto político e econômico, seja pelo embate direto entre grupos que conseguem alterar os mapas de poder nos contextos de demandas sociais e ideológicas. Nesse sentido, os mecanismos de coordenação das relações estratégicas são lentes que podem mais adequadamente clarificar a visão da composição institucional e sua centralidade nas sociedades.

Corroborando Esping-Andersen (1990) e outros(as) estudiosos(as), tanto das convergências, quanto da diversidade do bem-estar social e do capitalismo no mundo globalizado, parece relevante atentar para os procedimentos de mobilização, de coalizão e as conformações institucionais envolvidos nos procedimentos de articulação das demandas políticas pelo que se entende como melhores condições de vida e de trabalho nas sociedades contemporâneas.

1.3. Welfare State na América Latina?

Nas repúblicas ibero-americanas o que se observa é uma trajetória de industrialização e de construção do *welfare state* impelida de cima para baixo e aparentemente baseada em parâmetros puramente produtivos (BRACHET-MÁRQUEZ, apud RIESCO, 2007, p. 117). Na maior parte dos países da América Latina (AL) coube ao Estado “criar”, nutrir e subsidiar os atores primordiais desses processos de edificação da proteção social: as massas de trabalhadores assalariados e o empresariado.

Alguns autores (DRAIBE e RIESCO, 2007/2011. ESPING-ANDERSEN, 1995) identificam duas grandes fases que antecedem o século XXI na construção do *welfare state* na América Latina, uma chama de desenvolvimentista (*Developmental Welfare State* – DWS ou Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar - ELADBES) e outra embasada na ideologia neoliberal. Em todas as etapas, aspectos como a urbanização e os movimentos de reconfiguração etária, com o aumento da expectativa de vida, tiveram intenso impacto no impulso de formação e execução de políticas sociais, e posteriormente na ampliação dessas políticas. Sob o desenvolvimentismo, o ativismo e a regulação estatal foram notáveis, indicando a importância e o profundo grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo em muitos países da AL; sob sua égide, o empresariado e os trabalhadores assalariados urbanos, juntamente com as novas classes médias, emergiram e passaram a ocupar lugar proeminente na nova etapa de desenvolvimento. Massas camponesas foram conduzidas às cidades, tornaram-se letradas e experimentaram melhoras na sua saúde (DRAIBE e RIESCO, 2011).

O período desenvolvimentista criou as bases sociais e econômicas que, no momento posterior, passaram a sustentar o paradigma neoliberal de crescimento (DRAIBE e RIESCO, 2011), o que enseja uma relação mais propriamente de continuidade do que de rompimento entre os dois paradigmas de orientação política e econômica. Na América Latina, apenas Argentina e Chile obtiveram êxito com as chamadas reformas neoliberais na interface com os adversos da globalização. Os outros países latino-americanos continuam a sofrer com incongruências sociais profundas, muitas das quais radicalizadas com o período neoliberal da década de 1990 pelo aumento do desemprego e da desregulamentação do trabalho, geradores, junto com outros fatores, de um mal-estar social. Sob a orientação liberal, romperam-se as relações virtuosas entre crescimento econômico e política social (DRAIBE, 1995).

A universalidade dos esquemas de proteção social é algo relativamente recente na maior parte dos países da América Latina (AL). Desde a década de 1930 até por volta da década de 1980 (período desenvolvimentista) a descontinuidade e a seletividade das ações de proteção social caracterizaram a institucionalidade de um *welfare* na AL. De acordo com Draibe e Riesco (2011) “dos anos 1920 até a década de 1980, o desenvolvimentismo estatal assumiu, em geral com sucesso, o duplo desafio do progresso social e econômico. Nas duas últimas décadas do século XX, os estados latino-americanos adotaram as políticas do *Consenso de Washington*, que enfatizavam a importância das empresas no marco da globalização e beneficiavam aquelas poucas exitosas”.

No entanto, nenhum país fora do grupo central original europeu tem algo hoje que possa ser chamado *welfare state* no sentido clássico do termo (ESPING-ANDERSEN, 1995), e aqui estão incluídos os países do leste asiático e da Europa pós-comunismo. Diante dos resultados sociais, e em alguns casos econômicos, controversos do período liberal para a América Latina, a entrada no século XXI veio acompanhada de muita reflexão sobre o modelo de construção de um estado de bem-estar na região, trazendo novas perspectivas comparadas de desenvolvimento e de integração global. Essas novas perspectivas contemplam crescentemente a necessidade de convergências entre os diferentes interesses organizados dentro dos arcabouços institucionais das distintas configurações de capitalismo na América Latina.

CAPÍTULO II - Do modelo de coordenação tripartite das políticas públicas de emprego reforçado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Hodiernamente, pensar as políticas públicas de emprego e o bem-estar social sem abranger as concepções da coordenação tripartite¹³, é ignorar um vasto contexto empírico e, em certa acepção, prescritivo do sistema político internacional para os esquemas de diálogo/coordenação social.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) vem induzindo e difundindo experiências do tripartismo nas políticas de emprego bem sucedidas no mundo¹⁴, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Objetiva-se com isso contribuir para solapar a ideia do *trade off* entre crescimento econômico e ampliação ou manutenção do bem-estar. Assim, o sentido deste tópico é descrever a coordenação tripartite, suas origens nacionais e toda sua institucionalidade internacional, explicitando, em um primeiro momento, a relação entre o tripartismo e as políticas públicas de emprego e, na sequência, versando sobre as convergências e as diferenciações entre o tripartismo e o corporativismo/neocorporativismo (SCHMITTER, 2011). Por fim, é feita uma breve introdução da experiência tripartite no contexto brasileiro.

2.1. O tripartismo

A consulta tripartite já havia sido referida em convenções da primeira metade do século XX e também em convenções do pós-II Guerra, como em 1971, quando a OIT adota uma Resolução sobre o tripartismo (Resolução sobre o Fortalecimento do Tripartismo no Conjunto das Atividades da OIT) e faz menção ao processo de consulta (CRIVELLI, s. d.). Também, em 1960, na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em Genebra, é adotada a “Recomendação sobre a Consulta Tripartite e a colaboração entre autoridades públicas e as Organizações de Empregadores e Trabalhadores no Ramos de Atividade Econômica e em Âmbito

¹³Para fins dessa pesquisa será utilizado o termo “coordenação tripartite” em vez de “governança tripartite”, as justificativas para o uso da terminologia estão descritas em capítulo subsequente.

¹⁴A exemplo do Uruguai, do Chile, da República da Coreia, da Eslovênia, da Polônia, de Singapura e da África do Sul (ILO, 2010).

Nacional” (nº 113). Em 1976, se estabelece a “Convenção sobre Consultas Tripartites para Promover a Aplicação das Normas Internacionais do Trabalho” (nº 144).

O suposto originário do tripartismo é o diálogo social, promovido por meio dos esquemas de coordenação das relações estratégicas em âmbito nacional e internacional. Esta coordenação está pautada em uma institucionalidade legal e legítima, do ponto de vista do Estado, da sociedade e das comunidades internacionais, dentro da qual os atores de interesse organizados possuem papel capital.

Antes mesmo da difusão internacional pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) do conceito de diálogo social, que engloba a interação tripartite das relações de trabalho, a concertação tripartida em nível nacional para a relação capital/trabalho já se constituía em uma realidade nos sistemas tradicionais de relações de trabalho em vários países, a exemplo da Áustria, da Irlanda e da Alemanha, o que é descrito por Ozaki e Rueda (OIT, 2000, p. 3)

La consulta o «concertación» tripartita nacional, así como la negociación bipartita a escala central sobre acuerdos «marco», han sido una de las características sobresalientes de los sistemas tradicionales de relaciones de trabajo de varios países en el período inmediatamente anterior a la difusión del concepto de diálogo social. (OZAKI e RUEDA: OIT, 2000)

Importante notar que esses países constituíam sistemas de fortes tendências centralizadoras, com arcabouços regulatórios mais rígidos, especialmente a Alemanha, durante o “Segundo e o Terceiro Reich”, e a Áustria do mesmo período.

Todavia, não há uma definição precisa de diálogo social. Alguns consideram que o diálogo social abarca todas as formas de diálogo bipartido e tripartido, como as negociações e as consultas que se celebram em todos os âmbitos da sociedade com a participação do Estado mediador ou legislador (OZAKI e RUEDA: OIT, 2000), outros já utilizam o termo para se referir ao diálogo que acontece com a participação da sociedade civil e do terceiro setor. A União Europeia criou a expressão “diálogo civil” para este tipo de diálogo.

Formalmente, o diálogo social é definido pela OIT como “todo tipo de negociação, conversa e troca de informação entre representantes dos governos e parceiros sociais, ou entre os parceiros sociais em assuntos de interesse comum relativos à política econômica e social” (MINET, 2008, p. 3). No entanto, a OIT tem destacado a ideia do diálogo social no formato tripartite para as questões de trabalho e das políticas de trabalho (cooperação tripartite); a ideia da coordenação tripartite toma como

referência três atores de interesse, ou procedimentos de concertação entre três setores: os empregadores, os trabalhadores e o governo (Estado). Nota-se que o tripartismo está historicamente evidenciado na relação Estado/sociedade, especialmente em torno de interesses que se ligam ao empresariado, à política industrial e às questões do trabalho.

Na observância dos discursos da OIT sobre diálogo social, alguns juízos aparecem reiterados: a solidariedade tripartite por meio da geração de uma cultura tripartida sustentável (ao longo do tempo), a promoção da justiça social e a pretensão de transformar o tripartismo em uma política global para o *trabalho decente* (OIT, 2006), que considere a adequação aos contextos nacionais e se pautem no ideal da “boa fé” social. “A solidariedade tripartida do Estado com os parceiros sociais determina a política nacional em cada país. (p. 8)” (OIT, 2006).

A afirmação da importância do diálogo social está fixada na perspectiva de conversão desse diálogo em desenvolvimento humano, incrementado as possibilidades de segurança e de bem-estar social. Sobre resultados da implementação do tripartismo para as políticas de saúde e de segurança no trabalho em países como Luxemburgo e Canadá, a *Convenção sobre a Inspeção do Trabalho* (OIT, 2006) informa que níveis elevados de segurança que se verificam atualmente em alguns países são uma consequência direta de políticas de longo prazo que encorajaram o diálogo social tripartido e a negociação coletiva entre sindicatos e trabalhadores, bem como de legislação eficaz sobre saúde e segurança, apoiada por uma Inspeção do Trabalho de qualidade. “A luta por uma globalização justa representa, para os Estados e os parceiros sociais, uma oportunidade extraordinária para dinamizarem a sua base de conhecimentos, mostrarem como o diálogo permite alcançar resultados melhores para todos, e promoverem mecanismos tripartidos nos processos de decisão no nível nacional e internacional. O modo como os Estados, as organizações patronais, os sindicatos e a nossa Organização contribuirão para a construção de uma dimensão social para a globalização determinará a relevância dos mecanismos tripartidos no início do século XXI.” (OIT, 2006, p. 17)

Os governos nacionais possuem um papel crucial nos processos de iniciação e consolidação do diálogo social em geral, e, mais focalmente, do diálogo tripartite. Em nível nacional, o envolvimento governamental é desejável, senão necessário, enquanto que em nível industrial o bipartismo é a regra geral; o método do diálogo social, se bipartite ou tripartite, depende da preferência dos grupos relativamente ao envolvimento dos governos, como no caso Europeu, ou não (MINET, 2008). A ação mais incisiva de

implantação de sistemas de diálogo social é a criação de conselhos nacionais tripartites ou bipartites, como explicado por Minet (2008):

In most cases, the establishment of the national tripartite councils was initiated by governments as forums in which to exchange information and hold consultations concerning the reforms required by the transition process. The governments remain the prominent, if not dominant, actors in tripartite social dialogue. In consultation with the social partners, they shape the content of the laws/tripartite agreements establishing the tripartite councils, finance their operations, run their secretariats through the Ministry of Labour and to a large extent determine their agenda and frequency/dates of meetings. (MINET, 2008, p. 3 e 5)

A OIT é clara no empenho de tornar o “diálogo social tripartido” (social consultation) uma política global, importada em nível nacional. Para tanto, formalizou várias recomendações e instrumentos para promover o diálogo social tripartido em nível internacional e nacional desde a sua fundação em 1919. Os três principais instrumentos de promoção do tripartismo são a Convenção n° 144, 1976 (*Tripartite Consultation - International Labour Standards*), a Recomendação n° 152, 1976 (*Tripartite Consultation - Activities of the International Labour Organisation*) e a Recomendação n° 113 (the Consultation - Industrial and National Levels), de 1960. Além disso, como aponta Minet (2008), estabeleceu cinco consensos-chave para a compreensão do que é o diálogo social, que tem sido amplamente aceitos pelos governos e parceiros sociais: o diálogo social não suplementa, mas complementa a clássica democracia parlamentar no sentido de ampliar a participação dos grupos nos processos decisórios; o diálogo social não está em contradição com a economia de mercado, ao contrário, ele é útil na solução de conflitos e crises; o diálogo social não é um fim em si, mas uma ferramenta para lidar com vários problemas sociais e econômicos ligados à qualificação, modernização e organização do trabalho; não existe um modelo universal de diálogo social; e o diálogo social não deve ser visto apenas como uma forma de gerenciar as crises, ele deve ser baseado em confiança mútua construída ao longo de anos de cooperação e solidificação da boa fé social.

Fashoyin (2004) aponta que existem algumas limitações para aumentar a eficácia do tripartismo. Alguns governos não demonstram disposição para se engajar em um diálogo significativo. Isto é particularmente verdadeiro para a variedade hierárquica do capitalismo na América Latina (SCHNEIDER, 2007). O governo desempenha um papel crucial de *tertius* na intermediação do diálogo social. O compromisso assumido pelo Governo é um primeiro passo para fornecer um quadro institucional de base para

encorajar o diálogo social. Do lado dos empregadores, a tendência para sobre-representar as grandes empresas cria desvantagens da representatividade das organizações patronais, com implicações para o cumprimento dos acordos. Uma fragilidade ainda maior do lado dos trabalhadores.

Existem supostos necessários à viabilidade do diálogo social e que são determinantes da importância que ele terá para a vida de uma sociedade, além da vontade política, é desejável um ambiente político apropriado, i.e., plural, aberto e democrático, são importantes também a descentralização econômica das decisões, um marco legal que assegure a negociação coletiva, instituições eficientes que sirvam como “instrumentos” da parceria social, organizações de trabalhadores e de empregadores livres, independentes e suficientemente representativas, competência técnica entre as partes interessadas e sistemas de fiscalização eficientes.

A horizontalidade das relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil é uma característica transversal do diálogo social como estimulado pela OIT. O Estado, nesse cenário ideal, passa a comportar-se como um ator social despojado de sua posição de superioridade comparado aos demais atores da sociedade civil, com o intuito de discutir livremente e de forma compartilhada assuntos de interesse social, econômico e político que possam interessar a distintos atores. O Estado compreende e incorpora a pluralidade de interesses concomitantes, saindo de uma posição de autoritarismo, em que o Estado paira acima da sociedade, para uma posição mais democrática ou mesmo para uma posição mais corporativa de inserção dos interesses, a depender da conformação institucional do Estado e do capitalismo em questão. Ilustrativo dessa dinâmica foi a recriação das câmaras setoriais durante o governo Collor (1990 a 1992) no Brasil, naquela ocasião, ainda em processo de redemocratização.

Ishikawa (2003) indica duas condições essenciais para o sucesso da coordenação tripartite. A primeira são atores sociais politicamente independentes, e isso pressupõe o pleno respeito ao direito de se organizar. A segunda condição é que as partes estejam dispostas a examinar os problemas em conjunto e buscar soluções mutuamente benéficas. Em outras palavras, há necessidade de confiança social e vontade de jogar um jogo de soma positiva para o longo prazo, que se traduza em coordenação.

Os aspectos mais profícuos do diálogo social institucionalizado, permanente e vigoroso são a possibilidade de conferir maior legitimidade aos parceiros sociais, nacional e internacionalmente, aprimorar e ampliar o tipo de informação a que se tem acesso nos espaços de discussão e de decisão e apurar os mecanismos de promoção da

justiça social em nível local. No entanto, a exequibilidade do diálogo social, especialmente em nível local e regional, fica limitada ao preenchimento mínimo das condições descritas nos parágrafos anteriores.

Um suposto importante relativo à propagação da coordenação tripartite no mundo tem a ver com os perigos ou riscos da ‘mercantilização’ do trabalho (ALEMAN, 2009). Em uma perspectiva polanyiana, o tripartismo é uma resposta para frear a expansão das forças de mercado sobre a sociedade, pois gera a solidariedade entre os atores sociais. Nesse sentido, Streeck (2009, 2011, GRAY, 1998) lembra a tensão entre restrições sociais e a propagação das relações de mercado. A autorregulação dos mercados tende a desestabilizar as estruturas sociais em favor dos atores dotados de recursos econômicos e políticos e é por isso que eles não podem substituir a regulação social, mas devem ser submetidos a ela (STREECK, 2010). Seguindo Streeck (2010), é razoável afirmar que, apesar dos limites do diálogo social, o tripartismo constitui um espaço onde a luta pela institucionalização das obrigações sociais ocorre.

A regulamentação do emprego que deriva da coordenação tripartite é uma resposta à ordem contratual voluntarista associada à expansão do mercado e da mercantilização. Sempre que as restrições sociais são fortes, uma grande parte da gestão de uma empresa deve ser dedicada a tornar a economia mais econômica, a fim de se tornar compatível com dimensão moral da economia de uma sociedade (STREECK, 2009). Muito mais do que um discurso vago sobre a democracia e a cidadania, a afirmação do diálogo social pode ser expressa na tensão permanente entre as obrigações sociais e de ordem pública e da expansão do mercado e da liberalização. Trata-se de reconhecer o papel das lutas políticas sobre a reorganização da ordem coletiva (STREECK, 2010). Assim, Hasse e Schneider&Weigelt (2008) apontam que o relacionamento tenso entre mercado e liberdade está espelhado pela relação entre sistema social e liberdade; o equilíbrio social forma parte central do conceito de uma **economia social de mercado** (tradução nossa, HASSE; SCHNEIDER&WEIGELT, 2008, p 358).

Em determinadas condições políticas e institucionais, o tripartismo pode se converter em desenvolvimento humano, incrementando as possibilidades de segurança, de controle, pela via da participação, e de bem-estar sociais. Esses condicionantes, no entanto, passam a ser definidores, ou do sucesso do mecanismo tripartite de coordenação, ou do seu descolamento da realidade em que se insere. Nesse contexto, a vontade política e a autonomia dos atores estratégicos e das coalizões de interesses é um

elemento-chave. A vontade política passa pela compreensão estratégica, valorativa e solidária dos benefícios e nuances do mecanismo de cooperação tripartite em condições mínimas de horizontalidade política. É preciso incorporar a noção de benefícios para o longo prazo, ampliar a noção de tempo estratégico para a competitividade e saúde do aparelho econômico e social (investimento social na institucionalidade tripartite).

Alguns autores têm se debruçado em analisar o componente hierárquico das instituições e das formas de governar em alguns países, demonstrando as implicações dessa conformação institucional para o tripartismo.

A governança (coordenação) hierárquica das políticas de emprego (FENGER, 2008) é aquela em que o Estado tem um papel mais proeminente. Os conselhos tripartites podem funcionar bem neste tipo de coordenação na cúpula, mas em outros níveis, ela enfraquece o tripartismo com um papel limitado e formal atribuída aos empregadores e aos representantes dos trabalhadores. A política é implementada principalmente por meio das agências estaduais e os mecanismos burocráticos são aplicados ao processo de implementação, assegurando a aplicação uniforme das regras e procedimentos, com pouco espaço para a autonomia local.

Tudo isso vem reforçar o papel das lutas políticas sobre a reorganização da ordem coletiva, bem como a importância das instituições para construção de políticas que beneficiem o conjunto da sociedade. A interação entre a cidadania, a subjetividade e a liberdade pode desenhar excessos de regulação estatal ou social, moldando o caráter das instituições e da inter-relação economia/sociedade. Nesse contexto, o diálogo social, tripartite ou não, se constitui em elemento relevante dessa interação.

2.2. Corporativismo, Neocorporativismo e Tripartismo

Este tópico propõe circunscrever o tripartismo em suas afinidades e diferenciação com o corporativismo e o neocorporativismo, como uma tentativa de esclarecer os motivos da utilização, no presente estudo, do termo “tripartismo” para expressar interações de contornos neocorporativos de coordenação das relações dos atores estratégicos em um sistema capitalista.

O corporativismo clássico não possui definição conceitual estruturante, mas se formaliza a partir de inscrição histórica na Itália Fascista (the corporazioni of Fascist Italy), dessa vez em um tom mais estatista, marcado por características como a institucionalidade, a formalização via reconhecimento e incorporação pelo Estado, a

centralidade das regras de funcionalidade e de associação, o empoderamento de representações monopolistas de interesse e uma proposta de reconhecimento de alguns interesses na sociedade, mas que se difere da forma de intermediação dos interesses entre sociedade civil e Estado conhecida como pluralista (BOBBIO et al, 1998). No campo teórico, o termo nasce sob o paradigma institucionalista da Economia Política, como Schmitter e Grote (1997) esclarecem:

*The "corporatist approach" emerged as one subspecies of a much broader genus of theorizing in political economy that has been labeled "institutionalist." Its central claim was (and still is) that behavior -- economic, social or political -- cannot be understood exclusively in terms of either the choices and preferences of private individuals or the habits and impositions of public agencies. Somewhere between markets and states existed a large number of "self-organized" and "semi-public" collectivities that individuals and firms relied upon more-or-less regularly to **structure their expectations about each other's behavior** and to provide ready-made solutions for their recurrent conflicts. (SCHMITTER e GROTE, 1997, p. 4)*

O tipo de relação que se estabelece entre Estado e Sociedade Civil no corporativismo e naquilo que se reclassificou como neocorporativismo não é, na verdade, muito distinta, ambos os esquemas referem-se à tentativa de reviver algo da unidade orgânica da sociedade medieval, como reação ao individualismo e à atomização produzidos pelo liberalismo (BOBBIO et al, 1998). A diferença estaria fundamentalmente na liberdade que as organizações representativas de interesses particulares têm para aceitar, ou não aceitar, suas relações com o Estado. No corporativismo clássico é o próprio Estado quem impõe e define essas relações.

Existem duas conceituações centrais do neocorporativismo, uma que se refere ao *input* do processo político, ou ao tipo de estrutura e de funções das organizações que reúnem e representam os interesses. Esse primeiro tipo, está vinculado à definição de Schmitter (1974), que entende o neocorporativismo como uma forma particular de intermediação dos interesses entre sociedade civil e Estado diferente e até oposta da conhecida como pluralista; para ele o neocorporativismo é um sistema de representação de interesses cujas unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competindo entre si, ordenadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que deliberadamente lhes concede o monopólio da representação no interior das respectivas categorias em troca da observância de certos controles sobre a seleção de seus líderes e sobre a articulação das demandas e dos apoios a dar. (SCHMITTER, 1974, p. 94).

Nesse esquema neocorporativo é o Estado que dá às organizações de interesse particular o “caráter público” (OFFE, 1981. SCHMITTER, 1981), bem como o reconhecimento institucional e o monopólio na representação dos interesses do grupo. Somente por meio do monopólio legal da representação dos interesses se pode vislumbrar o neocorporativismo. Para Schmitter e Grote (1997) somente quando intermediários especialmente organizados são envolvidos e somente quando o processo de negociação os empodera como monopólios para representar os interesses coletivos de alguns grupos abrangentes e de assumir a responsabilidade por qualquer decisão tomada, se pode falar em corporativismo no *strictu sensu*. “Não é suficiente apenas consultar os vários interesses. A participação efetiva não está aberta para qualquer organização. O macroprocesso de conflito de interesses e compromisso depende de ‘adesão ativa’ de associações de cúpula representando classe abrangente, interesses setoriais ou profissionais” (SCHMITTER e GROTE, 1997, tradução nossa)

A segunda conceituação do neocorporativismo se refere ao *output* político, ou a maneira pela qual as opções se formam e são geridas, ou ainda uma forma específica de incorporação dessas organizações na máquina decisória e administrativa (caráter deliberativo). O neocorporativismo consiste, nesse caso, na participação dos grandes grupos sociais organizados na formação da política do Estado e especialmente da política econômica (LEHMBRUCH, 1977). Para Lehbruch (1977) a interpenetração entre as associações e o poder público expressa muito mais que a mera representação de interesses, o que está ilustrado no trecho escrito por Gomes e Gaitán (2012):

El esquema neo-corporativo fue posible en economías con empresariado y sector obrero organizados y con representación de cúpula, establecida jerárquicamente. Pero el modelo va más allá de la mera articulación entre obreros y empresarios en torno de un núcleo básico de coincidencias. La presencia del Estado, especialmente en los formatos tripartitos, ha sido clave. El neo-corporativismo demanda la articulación entre organizaciones sindicales laboristas y del gremialismo empresarial, a la vez que una activa participación de la esfera pública, en torno de temas clave como la política salarial e impositiva, la capacitación de los trabajadores y las condiciones laborales. En este sentido, Lembruch (1981) postula que, el grado de interpenetración entre gremiales y sector público expresa mucho más que simple ‘representación de intereses’. (GOMES e GAITÁN, 2012)

Na lógica neocorporativista, o Estado passaria a ter uma postura um pouco mais igualitarista frente a um número limitado de interesses organizados na sociedade capitalista (SCHMITTER, 1974), onde “o caráter neocorporativo é derivado de mudanças nas expressões corporativas clássicas, presentes nas formulações fascistas italianas e nas latino-americanas da etapa histórica desenvolvimentista [...] O

neocorporativismo está presente e afluyente no contexto geral de mudanças nas relações entre os movimentos sociais (institucionalizados ou não) e o Estado, no âmbito da realização de políticas públicas. Ou seja, é ingrediente político e cultural presente nas formas mesmas de fornecimento de bens e serviços ancorados em fundos de capital público” (SCHMIDT, 2001).

Os ciclos corporativos de vinte e vinte e cinco anos, que começaram a ser observados sistematicamente na década 1980 (“shifting involvements theory” - Albert O. Hirschman’s, 1982. “the business cycle Theory”), preconizam uma dinâmica de sobreposição em que, ora sobressai a disposição para os bens privados, ora para os bens públicos, e onde as tensões políticas pluralistas correspondem a “fase privada” e as instituições parecem operar de maneira resiliente, como explicitam Schmitter e Grote (1997):

Whatever the basic sentiment or calculus behind it, the cyclical theory of corporatism is appealing -- at least, to those who advocate or study such arrangements. Presumably, once consumers were satisfied with private goods or once workers were again fully employed, the appeal of neo-liberal diatribes against government planning, incomes policies, production of public goods and the regulation of sectors would decline and neo-corporatist concertation would become a more attractive policy option at whatever level (including the supra-national).

Schmitter e Grote (1997) reformulam a Teoria dos Ciclos Neocorporativos - ‘The Corporatist Sisyphus’(Schmitter 1989). De acordo com essa reformulação, o corporativismo reapareceria ciclicamente, estimulado por um arquitetônico Estado nacional. Os autores observam que o corporativismo, bem longe de ter sua autopsia decretada como previsto nos anos 1980, sobrevive pelo tempo, desempenhando diferentes funções, mas com os mesmos níveis de agregação e pelas mesmas instituições, chegando a indicar o considerável grau de resiliência do corporativismo. Além disso, chamam a atenção para o fato de o corporativismo de macronível ter florescido em contextos nacionais que, teoricamente, não teriam arranjos de associações de interesse apropriadamente configurados, como é o caso da Itália, da Espanha, de Portugal (GOMES e GAITÁN, 2012), da Irlanda entre outros países da Europa Ocidental, e afirmam:

*Whatever the underlying rationale, the 1990s have witnessed a major (and surprising) resurgence of policy concertation at the macro-level and this has been especially remarkable in countries that do not seem to possess -- at least, not ex ante -- an appropriately configured set of interest associations. A rapid perusal of the descriptive literature would reveal that the negotiating and implementing of tripartite or bipartite **social pacts** is back on the agenda -- but*

not always where one might have expected it on the basis of the experiences of the 1960s and 1970s. (SCHMITTER e GROTE, 1997, p. 6)

No âmbito internacional, a Coordenação Corporativa ou “participatory governance” (MINET, 2008) é originalmente pensada para empregadores e trabalhadores. A partir dos anos pós-comunistas de 1990 há esforços no sentido de ampliar esse método de coordenação para a esfera de governo, sob os auspícios do aclamado diálogo social de caráter democratizante, que se tornou uma alternativa à visão pluralista de tipo oligárquico, como é descrito por Gomes e Gaitán (2012):

El concepto de neo-corporativismo está íntimamente ligado a la experiencia europea de posguerra y alude a un formato de representación de intereses y de formulación de políticas públicas en la que adquieren protagonismo el empresariado y el movimiento obrero organizado. Aún cuando en su versión original el corporativismo está asociado a una matriz autoritaria u organicista de la sociedad, propia de los procesos autoritarios de la Europa de entreguerras, el neo-corporativismo representa una modalidad democrática alternativa a la visión pluralista del tipo poliárquico.

Para Minet (2008) um dos méritos da implantação de mecanismos corporativos de diálogo social tripartite, em sistemas de democracia mais simétricos, reside no fato de que, ao promover a coordenação participatória, se desencoraja métodos tecnocráticos de governar e se promove a equivalência de importância dos distintos atores sociais.

A ampliação do neocorporativismo na América Latina a partir de fins dos anos de 1980 acabou por reforçar os mecanismos parainstitucionais como o *lobby* e o acesso direto ao poder, além disso, modificou substancialmente a interação política dos grupos organizados de interesse com os partidos políticos. Estes últimos sofreram certo esvaziamento como representação social e foram ressignificados como entes de disputas eletivas, assim como expõe Eli Diniz (1992):

Subordinando a organização dos grupos emergentes à tutela estatal, a incorporação política pela via do corporativismo estatal significou o esvaziamento dos partidos quanto a algumas de suas funções essenciais. Restringindo seu âmbito de atuação à organização da competição eleitoral, os partidos latino-americanos descaracterizaram-se como canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política. Além disso, foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório. (DINIZ, 1992)

Gomes e Gaitán (2012) procuram narrar a “evolução” histórica do neocorporativismo para o que eles descrevem como “pactos sociais”, nos quais o

formato tripartite é recorrente, e sem deixar de lado a ideia de ciclos corporativos. Assim, destacam que o surgimento da nova onda de pactos sociais está dada, no caso europeu, pelo surgimento de uma nova matriz econômico-produtiva associada às pressões da globalização vis-à-vis a ampliação da União Europeia e vigência do Euro como moeda única. De tal fato, derivam algumas características, quais sejam:

El rasgo más saliente es que los acuerdos dejan de ser de cúpula para dar paso a una multiplicidad de formas en los niveles nacional, local, regional o continental. Esto está relacionado, a su vez, con otra característica distintiva de los pactos en este período, como es el menor grado de institucionalización de los acuerdos. La agenda de temas se encontraba limitada por los imperativos de la liberalización y la unificación, actuando como un corset a la articulación y representación de intereses sectoriales. (Gomes e Gaitán, 2012, p 13)

O tripartismo não só é concebido a partir do arcabouço corporativista (BOBBIO et al, 1998) pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como absorve e convive harmonicamente com esta forma de organização sociopolítica sob a roupagem do neocorporativismo. Não existe em princípio uma relação de *trade off* entre tripartismo e neocorporativismo, ao contrário, essas são duas configurações aparentemente complementares, que se reforçam mutuamente.

O tripartismo se constitui em um “estilo” de incorporação política dos atores organizados de inspiração corporativista; pois a institucionalidade tripartite exige alto grau de organização dos atores em nível nacional, o que recai sobre a lógica da unidade corporativa e da centralização da ação política. Dessa forma, a coordenação tripartite tende a acontecer ao nível da defesa das preocupações dos setores ou segmentos com alta capacidade organizativa, e, somente mediante condições políticas, econômicas, associativas e institucionais consegue transcender os interesses localizados e negociar propostas de caráter mais abrangente no tempo e no espaço, que gerem resultados positivos para o conjunto dos interesses.

Diante do esboçado acima, o uso do termo “tripartismo” para se referir às interações corporativas de coordenação das relações dos atores estratégicos no presente estudo se justifica pela ligação convergente e evolutiva desses fenômenos. O tripartismo, não apenas inclui a sistemática neocorporativa, como a amplia e a desenvolve, desempenhando diferentes funções por meio de instituições semelhantes ou iguais, e encaminhando certa recontextualização do que se classifica como neocorporativismo. O tripartismo parece ser um padrão histórico intrínseco à dinâmica corporativa.

O tripartismo consegue ampliar o escopo corporativo quando abre novas possibilidades de diálogo tripartite nos diferentes níveis de poder e há tentativas, que decorrem do aumento da complexidade do fenômeno, de flexibilização da centralidade de decisões/negociações tripartites para contextos específicos, como no caso da Alemanha da década de 1990 (HASSEL, 2007) e do próprio Brasil da mesma década, quando a ação sindical ultrapassa a relação capital-trabalho e os imbróglis puramente reivindicativos, adquirindo um contorno institucional mais amplo para pensar os envoltórios do mundo do trabalho. É o embrião do assentimento da visão sistêmica do trabalho e da economia.

Schmitter e Streeck (1991) e Schmitter e Grote (1997) discorrem sobre as mudanças que vem acontecendo no que eles caracterizam como corporativismo de macronível (em direção ao mesonível), usualmente de timbre tripartite, tanto do ponto de vista das negociações coletivas, como da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego:

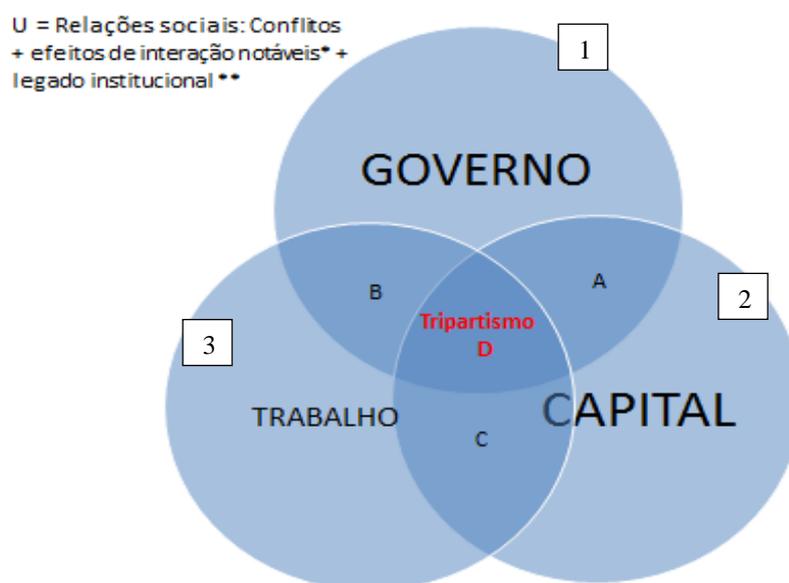
In other words, the very core interest categories upon which macro-corporatist compromises had been built were becoming increasingly disaggregated and dispersed. The whole process of centralized negotiations concerning wages, benefits and working conditions came under severe pressures. In some cases (e.g. Sweden), the system only survived by shifting to a sectoral level. And even where it persisted nominally (e.g. Austria) an increasing proportion of the substance of negotiation shifted to subsequent plant-level agreements. (SCHMITTER e GROTE, 1997, p. 13)

Essas mudanças resultam, segundo a bibliografia citada, de alterações no cenário de crescimento ou decrescimento econômico, do aumento do setor de serviços e do setor público (que afetam os níveis de sindicalização e a própria ação sindical), dos movimentos de desindustrialização e da alta diferenciação no processo produtivo no plano internacional (globalização). Todos esses fenômenos aumentam enormemente a complexidade da coordenação, dificultando que acordos em nível nacional possam dar conta de tamanha profusão de funções, e concluem:

Schmitter and Streeck (1991) argued some time ago that the pattern of interest politics emerging around Bruxelles was much more pluralist than the patterns prevailing in most of its member states and that this trend was likely to continue for several reasons: size, complexity, multiple layers of access, differing national practices, and so forth. We see no reason to revise this assessment, pace those who have struggled to find traces of concertation in specific sectors (Greenwood et.al. 1992; Mazey and Richardson 1992) or those who predict a more promising future for collective negotiations on social and employment issues at the European level (Falkner 1996). (SCHMITTER e GROTE, 1997, p. 15)

Outra característica do tripartismo que se assemelha ou o aproxima do corporativismo é a proeminência do papel do Estado, não só como tutor e mediador do diálogo entre os atores estratégicos, mas como um mecanismo de controle dessa interação; o Estado controla o espaço onde as negociações acontecem e estabelece as condições estruturais, legais e funcionais de encadeamento do tripartismo. Disso pode decorrer certo grau de coerção no ambiente de interlocução tripartite, advinda do desnível de poder, da falta de vontade política e de recursos¹⁵ entre as representações. As particularidades acima descritas podem impedir que esse tipo de intercâmbio político funcione no espaço de interseção (D) das relações sociais estratégicas, como é demonstrado na ilustração abaixo:

Figura 1 - Espaço de interseção (D) das relações sociais estratégicas



*Esping-Andersen (1990)

A, B e C: espaços de coalização de interesses localizados.

D: representa a interseção, onde o tripartismo, de maneira ideal, funciona mais eficientemente. O momento da transcendência dos interesses localizados dos atores estratégicos em benefício de negociações mais amplas.

1,2 e 3: interesses organizados dos atores.

Fonte: da autora, inspirado em Esping-Andersen (1990).

O lugar de interseção do intercâmbio político entre os atores estratégicos, D, seria o ponto ótimo do tripartismo, isto é, o ponto em que ele consegue ser realmente eficiente, precisamente porque possibilita um diálogo mais plural, multinível e igualitário, que embora inclua interesses específicos, consiga transcendê-los em função de interesses maiores da sociedade. A interseção simula o momento em que as

¹⁵Esses recursos serão mais bem explicitados nas análises.

representações são capazes de dialogar e negociar com o mínimo de coerção possível dentro da estrutura de poder, ou seja, quando a interação se faz em tal nível de igualdade de recursos, que viabiliza a superação dos meros alinhamentos ou coalizões de interesses, estes entendidos como combinações pelegas de cúpula, representadas nos pontos A, B e C da ilustração acima. Grosso modo, o ponto D de funcionamento da coordenação tripartite enseja a existência de uma coletividade organizada sem autoritarismo ou tutela, o que quer dizer, sem coerção, e que vislumbre a possibilidade de flexibilizar a centralização excessiva dos acordos.

No caso específico do Brasil, a volta ao novo corporatismo (BOITO Jr, 1994) coincide com o triunfo do discurso liberal da década de 1990, coroado com a eleição direta de Fernando Collor de Melo. Nesse momento, se fortaleceu a política, criada no fim do governo Sarney, das câmaras setoriais. Os empresários, muito provavelmente influenciados pela conjuntura de crise econômica que acirrou a concorrência intracapitalista, mudaram o posicionamento e ficaram mais dispostos à negociação com as representações sindicais. Quanto ao posicionamento dos sindicatos, Boito Jr. (1994) explica que o movimento sindical *cutista*¹⁶ passou a viver uma crise de perspectiva política com a eleição de Collor. Dentro desse quadro, o sindicalismo “de massa e de confronto”, de tipo mais unificado, declinou e as tendências neocorporativas de Estado prosperaram, até chegarem a um corporativismo de participação/negociação segmentada, envolvendo compromisso com a política de desenvolvimento do Estado. Um fator relevante nesse processo diz respeito à ação de um segmento da CUT, a corrente Articulação (majoritária na CUT), que vinha procurando transpor para o Brasil algumas experiências do sindicalismo socialdemocrata europeu.

Existem especificidades históricas que devem ser consideradas para a compreensão do tripartismo brasileiro, tais como a herança institucional fortemente corporativista ainda presente desde a institucionalidade construída na Era Vargas, a base autoritária do sistema partidário (MELO, 2005), os desníveis de representatividade e de capacidade organizativa dos atores estratégicos nas instâncias democráticas e a despolarização do projeto nacional de desenvolvimento social. Sobre esse último ponto, Diniz (2009) reflete, concluindo que “ética, equidade e sustentabilidade representam aspectos indissociáveis da nova concepção de desenvolvimento. Esta, por sua vez, requer a formulação de um novo projeto nacional que responda às aspirações do

¹⁶Central Única dos Trabalhadores - CUT, criada em 1983, no vislumbre da redemocratização e de enfrentamento da opressão militar.

conjunto da população, pois que um projeto nacional não pode ser apenas a expressão dos interesses das elites. Por último, para a execução desta agenda impõe-se a transversalidade das políticas públicas e o alto grau de capacidade de coordenação do Estado para tornar exequível a harmonização desse conjunto de políticas.” (DINIZ, 2009).

No Brasil, a efetivação do projeto corporativo está imersa na lógica de personificação populista do “Estado forte” na figura do presidente, como uma solução para apaziguar a ascensão de interesses que deveriam ser inseridos e legitimados na ordem pública. É o corporativismo como projeto político, tendo o Estado como órgão de coordenação, direção e iniciativa da vida política. Na outra ponta, tem-se o corporativismo em nível mesmo da ação dos atores, que é quando os interesses se organizam e são defendidos de modo imediatista e circunscrito ao que é entendido como interesse da corporação especificamente, pouco considerando os benefícios de estratégias conjuntas de longo prazo. A superação, mesmo que parcial, deste estado de ação corporativa seria o alcance do lugar de interseção do intercâmbio político entre os atores estratégicos.

Historicamente, os sindicatos nascem com e a partir do desenvolvimento do capitalismo, especialmente o industrial. No Brasil, como a indústria ocupou um papel “secundário” frente aos interesses agroexportadores, os sindicatos acabaram atuando de maneira fragmentada e cíclica, o que na verdade reflete a persistência de uma estrutura organizacional geral fragmentada no país, a ausência de associações de cúpula de caráter abrangente (SCHNEIDER, 2004) e de formas unificadas de atuação por parte do empresariado, bem como as dificuldades de desenvolvimento de um sindicalismo forte e autônomo (DINIZ, 1992). A partir da industrialização, ainda que incipiente, e da urbanização crescente surge, desde fim do século XIX, movimentos operários no país, influenciados pelos movimentos europeus de conotação política anarquista, cujo ápice se deu nas greves ocorridas entre 1918 a 1920, ou socialista, formalizada pela criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1922.

Apesar de reforçarem uma tendência em curso, os pilares do sindicalismo no Brasil foram criados sob o comando de Vargas, com a absorção do movimento sindical pelo Estado (ANTUNES, 1979) de maneira corporativa, o que reforçou a herança social autoritária e institucionalmente hierárquica. A Revolução de 1930 marca a transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia industrializante. Nesse momento, há o fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado e

assimilação, pela classe dominante, do ideário corporativista, como originado na Itália de Mussolini. Gomes (2005) procura contextualizar a relativa fluência que o projeto de reforma política-institucional do governo Vargas encontrou no Brasil perante as elites e os sindicatos, ela explica que o significado histórico da palavra democracia, particularmente no caso da experiência brasileira, esteve associado à dimensão social e não política, o que permitiu a construção de um conceito aparentemente paradoxal: “democracia autoritária”. O Estado brasileiro do pós-1930 pôde então se proclamar, franca e claramente, um Estado forte, centralizado e antiliberal, sem perder a conotação de democrático, isto é, justo e protetivo.

O modelo corporativista ou neocorporativista enfraquece os sindicatos em sua constituição: o conflito entre classes (ANTUNES, 1979) e o embate frente ao governo, como observado por Schmidt (2001):

“Em geral, a problemática criada por essas formas de participação ampliada ou neocorporativa pode ser vista, por exemplo, na passagem da cultura sindical entre a contestação e a proposição” (SCHMIDT, 2001)

O período militar brasileiro reforçou e ampliou essa perspectiva de “neutralização” do movimento sindical, mas a resistência pelo movimento dos trabalhadores foi, mesmo que instável e suscetível às ações do Estado militar repressor, constante e, em alguns momentos, atuante. O empresariado brasileiro, por outro lado, se utilizou mais habilmente de mecanismos que propiciavam acesso privilegiado ao poder executivo e ao poder parlamentar, prática que ficou conhecida principalmente como *lobby* (CONDE, 2004).

Diniz (1992) disserta sobre a forte herança corporativista verificada na forma e na dinâmica características da representação dos interesses das classes empresarial e trabalhadora nos processos de incorporação política dos atores emergentes na ordem urbano-industrial do Brasil. Foi a partir da reforma político-institucional estruturada entre os anos 1930 e 1950, com o modelo de modernização por substituição de importações, que se procedeu à incorporação dos atores emergentes, trabalhadores urbanos e empresários industriais, ao sistema político. Esse modelo se inspirara no modelo italiano de corporativismo, e culminou na centralização do Estado (GOMES, 2005), com o enfraquecimento da instância parlamentar-partidária e a montagem da estrutura corporativa estatal de articulação Estado-sociedade.

A década de 1980 traz consigo inúmeras transformações decorrentes da reestruturação produtiva, da tendência rumo ao individualismo (autonomia) em

detrimento do coletivismo verificadas na ação política, com o esfacelamento da solidariedade social, da flexibilização das relações de trabalho, da precarização das condições de trabalho, do aumento da informalidade, da perda de proteção social a favor da competitividade e da desoneração do Estado, não mais capaz de incluir o crescente número dos *deserdados*, aqueles inseridos nas altas taxas de desemprego, e dos *instáveis*, aqueles que, embora empregados, não podem se sentir em situação estável, nem dentro, nem fora do trabalho (SANTANA & RAMALHO, 2003, p. 14).

Na década de 1990, ficam mais evidentes as consequências das transformações sofridas na estrutura do mundo do trabalho e nas relações capital/trabalho. Essas transformações vão impactar profundamente o movimento sindical e trazer a necessidade de novas reflexões e respostas na forma de organização e de ação dos trabalhadores.

Rodrigues (1999, p. 273-280) detecta três respostas inovadoras do sindicalismo diante da dificuldade de atuação sindical originadas na década de 1980: respostas coletivas; respostas individualistas e respostas organizatórias. Santana & Ramalho (2003, p. 28) trazem ampla discussão sobre as novas configurações e práticas que o sindicalismo vem assumindo, citam, por exemplo, Moody (1997, p.5) que ao pensar a experiência brasileira de fim dos anos 1970 e dos anos de 1980 traz a ideia de um sindicalismo tipo movimento social, propondo um sindicalismo mais dinâmico, aberto às novas demandas nacionais, um sindicalismo de escopo internacional e informado por uma política Socialista renovada. Já Osterman et alii (2001) assinalam que o sindicalismo do futuro deve assumir uma feição de redes ampliadas, com uma voz forte, inovadora e independente nos locais de trabalho, nas comunidades e nas formulações de políticas nacionais, mas isso só seria plausível a partir de coalizões ampliadas para além do movimento sindical.

José Dari Krein e Anselmo Luis dos Santos (2012, p. 8) destacam a importância das instituições do Estado/públicas combinadas com a articulação do movimento sindical na implantação de políticas públicas, especialmente as de Emprego e Renda (valorização do salário Mínimo), durante a reestruturação política de 2005 e o enfrentamento da crise mundial de 2008 no Brasil. Segundo os economistas acima citados, o bom desempenho da economia na primeira década do século XXI não é capaz de explicar o processo de aumento da formalização do emprego e da proteção social observado e ressaltam:

En ese sentido, se puede recalcar el papel que desempeñaron las instituciones públicas (Justicia del Trabajo, Ministerio Público de Trabajo y Ministerio de Trabajo y Empleo). La posición de esas instituciones estatales ayudó a combatir los fraudes y la ausencia de registro en las relaciones laborales, al adoptar posturas que estimularon a los agentes económicos a actuar dentro de la legalidad, en un ambiente económico favorable y en un mercado de trabajo que experimentó un aumento del poder de negociación de los trabajadores y de sus organizaciones. (KREIN e SANTOS, 2012)

Além disso, José Dari Krein e Anselmo Luis dos Santos (2012) descrevem a dinâmica dos atores estratégicos tripartites a partir da década de 1990 no Brasil, e o impacto que essa dinâmica trouxe para as políticas públicas nos anos 2000 e para o enfrentamento das crises e das tendências à flexibilização do mundo do trabalho. Krein e Santos (2012) explicam que, nos anos 2000, e refletindo o crescimento do emprego formal, existiu nas empresas mais estruturadas e no setor público uma tendência dupla em relação ao ator sindical. Por um lado, os sindicatos ampliaram a sua representatividade diante de suas categorias profissionais. O número de sindicalizados voltou a aumentar, após uma queda contínua nos anos 1990, e o resultado das negociações coletivas também foi mais favorável aos trabalhadores. Ao mesmo tempo, o sindicalismo se constituiu em um importante interlocutor nos espaços públicos de discussão ao conseguir alguns avanços, não tanto por sua capacidade de mobilização, como por sua relação com um ‘governo amigo’, especialmente na definição de políticas para enfrentar a crise financeira de 2008-2009.

Krein e Santos (2012) continuam destacando que existem movimentos contraditórios vinculados ao avanço da regulação pública das relações laborais, onde a ação sindical tem papel proeminente em relação aos demais atores estratégicos:

Los cambios en el capitalismo contemporáneo, que reconfiguran a la clase trabajadora, tienden a fortalecer las perspectivas de flexibilización. Al mismo tiempo, también existe un proceso de formalización relacionado con la acción sindical y las instituciones públicas en un contexto de crecimiento económico, y se suman el incremento de la tercerización, la subcontratación, la tasa de rotación y la fuerte presencia de ilegalidades e informalidades, aspectos aún no revertidos en el actual contexto político y económico brasileño. (KREIN e SANTOS, 2012)

No entanto, o que se percebe no Brasil é que os conselhos tripartites se estabeleceram enquanto organização formal, mas não como movimento, dificultando a transição da mera representação de interesses corporativos para o estado dos “pactos sociais” (GOMES e GAITÁN, 2012). O peso que a coordenação tripartite tem nas decisões e na formulação de políticas fica atrelado a essa condição formal de

organização onde se procura minimizar conflitos moderados pelo Estado. Disso resulta um paritarismo problemático entre os atores organizados de interesse, pois se trata de um paritarismo numérico, não de poder. A capacidade que o movimento sindical tem de influenciar se choca constantemente com a articulação direta que as grandes empresas e a representação empresarial estabelecem com o Congresso e com o executivo.

A sistemática da coordenação tripartite aparece sempre atrelada à ideia de eliminar conflitos de interesses. Partindo-se da premissa que a tensão é inerente às relações sociais, se afigura complicado falar em eliminação de conflito de interesses, o mais plausível é que se possa controlar, reprimir, regular, tutelar ou coordenar, mas não eliminá-lo. Falar em eliminar o conflito é sugerir a adoção de uma lógica corporativa clássica e repressiva “*a la Mussolini*”. O próprio diálogo social está essencialmente marcado pelo conflito. A construção de pactos/consensos que dele decorem está pautada pela alta racionalização civilizatória dos interesses envolvidos, que fazem barganhas (não filantrópicas, bem percebido) com o presente, em nome do futuro. Compreender essa racionalização, no entanto, exige um aprofundamento do saber sobre a dinâmica e as estratégias da interação entre os atores, que é cada vez mais complexa em todo o mundo. Gomes e Gaitán (2012) mostram a necessidade de tal aprofundamento ao explicar que:

Aún cuando el diálogo social representa un legado difuso de las estrategias neo-corporativas persiste un punto de contacto que merece un análisis detallado, básicamente cómo y en qué contexto se produce la búsqueda de acuerdos. En este sentido, hay un vacío que debe ser cubierto. Como afirman Tapia y Gomes (2008) la amplia literatura sobre neo-corporativismo dedicó escasa atención teórica a la práctica de la concertación, centrándose mucho más en la correlación entre neo-corporativismo y estabilidad social y económica. En este sentido persiste el desafío de profundizar el análisis sobre los acuerdos entre los actores estratégicos, las lógicas inherentes a la participación en torno del diálogo social y las condiciones institucionales que lo vuelven factible.”(GOMES e GAITÁN, 2012)

Diante destes supostos, é fundamental investigar a interação estratégica dos atores no tripartismo brasileiro, com o sentido mais amplo de entender o papel do tripartismo nas políticas públicas de emprego na variedade institucional do capitalismo brasileiro.

2.3. A experiência tripartite das Políticas Públicas de Emprego no Brasil

Parece consensual que a Constituição de 1988 (CF 1988) foi o grande marco da aceitação do diálogo social tripartite como um método plausível de coordenação no Brasil. No entanto, a ideia da cogestão e da coordenação ou de um ‘capitalismo social’ já fazia parte do discurso da representação industrial, via Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁷, desde fins da década de 1950. Nesses discursos, a democracia participativa era convenientemente relacionada à liberdade econômica e a ampliação de direitos trabalhistas era relacionada ao Serviço Social. A conjuntura dos anos 1950 e início dos 1960 compelia o empresariado brasileiro a pensar o núcleo industrial dentro de novas demandas de participação socioeconômica, em que a questão salarial, embora ainda importante, já não dava conta da totalidade dos novos desafios e do fortalecimento da organização trabalhista.

Do ponto de vista do estabelecimento da prática da coordenação ampliada entre capital e trabalho, somente décadas depois da efervescência discursiva é que se estabelece formalmente uma institucionalidade que viabilizasse tal coordenação. A década de 1990 foi estruturante da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, contexto no qual o caráter tripartite da coordenação da relação entre os atores estratégicos adquire pujança. É nesse momento que se cria um dos espaços de concertação tripartite mais notável do país, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

A década de 1990 também foi significativa no que diz respeito à ampliação e à reestruturação de mecanismos que institucionalizam o diálogo social no Brasil, em grande medida sob o estímulo da constituição de 1988, das crises de inflação e de desemprego anteriores e por movimentos que reivindicavam poder tomar parte das decisões políticas que lhes afetavam, tais como os sindicatos dos trabalhadores e outros movimentos com bandeiras como a saúde, a educação e a terra.

Sochaczewski (2000) aponta para a característica hierárquica marcante do diálogo social desenvolvido no Brasil, dizendo que desde o início é preciso ser claro, pois o diálogo social multipartite é fenômeno que se inicia na década de 90 no Brasil e que, apesar dos avanços expressivos em muitas áreas, é algo muito restrito, se

¹⁷ A CNI promovia estudos e publicações que refletiam e marcavam o discurso industrial da época. Destaque para a revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, uma publicação regular da CNI.

considerarmos o que seria necessário para consolidar um novo tipo de prática democrática. Há, ainda, uma concepção autoritária que perpassa a cultura política do país que se tem procurado superar nesses últimos vinte anos de lutas democráticas. Também, o que orienta o atual sistema de relações de trabalho no Brasil não é diferente, ou seja, não se funda em um diálogo social como, por exemplo, o experimentado na Europa do pós-guerra. Em sua origem, na década de 1940, em seus fundamentos não se buscou um arranjo institucional que fortalecesse as relações diretas entre capital e trabalho, nem que favorecesse a contratação coletiva ou a intervenção em políticas públicas. Com isso, no Brasil o papel dos sindicatos foi estruturado e desenvolvido com vistas a permitir total liberdade aos empresários e aos governos para implantar seu modelo de crescimento e uma visão própria de desenvolvimento [...] Este sistema restringiu e conformou os limites da atuação sindical, deixando o capital livre para promover sua reprodução e acumulação.

A criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), em 1990, representou um avanço do projeto de coordenação tripartite nacional, especialmente pelo seu caráter permanente e não episódico na estrutura governamental, conferindo maior legitimidade à representação dos trabalhadores por meio das Centrais Sindicais, assim como elucida Theodoro (2002):

“Possivelmente trata-se o CODEFAT de uma das experiências mais emblemáticas de montagem de uma arquitetura institucional de garantia da participação social nas políticas públicas no Brasil, a despeito de algumas limitações, que serão objeto de apreciação mais adiante.” (THEODORO, 2002, p. 14)

Balestro, Marinho e Walter (2011), ao discutir resultados da ‘Avaliação Interna do Programa Seguro-Desemprego’ (AEPDS: UnB, 2010), fazem um balanço dos resultados positivos e dos limites da governança tripartite das Políticas Públicas de Emprego no contexto brasileiro. O que se percebe é que apesar dos avanços do ponto de vista das políticas passivas de emprego, há ainda um desnível e uma falta de coordenação entre o investimento em políticas ativas de promoção social (qualificação profissional, por exemplo) e políticas passivas de proteção social (seguro-desemprego, no caso das políticas públicas de emprego) que deve ser superado. Isso se traduz em desinteresse no desenvolvimento de habilidades profissionais, que tendem a aumentar capacidades e competitividade. Uma das deficiências da governança tripartite segundo os autores é a natureza oligárquica das associações de interesse no Brasil, vista também como causa da relativa ineficiência do tripartismo. Sobre o que concluem:

However, the accomplishment of this balancing is hindered by a less effective tripartite governance due to the oligarchic nature of business associations and trade unions representatives. The absence of tripartite governance at the local level as well as at the industry and firm levels seems to be particularly detrimental for vocational training. (BALESTRO, MARINHO e WALTER, 2011, p. 18)

A despeito das limitações do tripartismo, Balestro, Marinho e Walter (2011) apontam para resultados efetivos do tripartismo no processo de constrangimento da mercantilização da força de trabalho, destacando, por exemplo, a criação e o fortalecimento de um fundo estável para financiar políticas passivas e políticas ativas de trabalho e emprego. Outro fruto do tripartismo no Brasil foi a expansão da proteção ao desemprego para 77% de todos os trabalhadores formalmente empregados, o que inclui mais de 50% da força de trabalho.

Muito embora os conselhos tripartites no Brasil fossem um espaço de reconhecimento da diversidade de interesses nos 1990, os atores ainda operavam em um ambiente institucional assimétrico, que privilegia aqueles dotados de mais recursos, e mantém muitas das suas características originárias da década de 1940, apontadas por Gomes (2005):

*Para tanto, torna-se útil abandonar a simplificação de análises que entendem o corporativismo, em especial no Brasil, como uma forma exclusiva de produção de controles sobre o privado, obscurecendo aspectos como o da abertura do espaço público à participação e o do **caráter sempre assimétrico desses arranjos, onde o Estado tem papel-chave** (11). Tal reconhecimento pode ser extremamente útil à compreensão de muitas das avaliações realizadas no período do Estado Novo, particularmente entre os empregados. Eles perceberam vantagens na existência dos arranjos corporativos, temendo inclusive sua eliminação, entendida como uma ameaça à manutenção dos direitos sociais adquiridos, ainda que vissem, claramente, a distância que os separava dos empregadores e o enorme poder do Estado. (GOMES, 2005)*

No contexto de mudança de paradigma político dos anos da contestação liberal, cabe destacar as políticas relativas à educação profissional e às políticas de emprego e renda. A partir de 1990, vários fóruns tri ou multipartite foram criados, em geral por iniciativa dos poderes executivos municipal, estadual ou federal. A representação dos trabalhadores em organismos públicos se amplia nas últimas décadas positivamente. “A área da formação profissional foi objeto de uma das mudanças mais significativas, em especial em sua forma de gestão, devido à importância que a questão do desemprego adquire na década de 90. Nunca no Brasil, trabalhadores, empresários, governos, políticos, pesquisadores, imprensa, profissionais liberais e demais formadores de

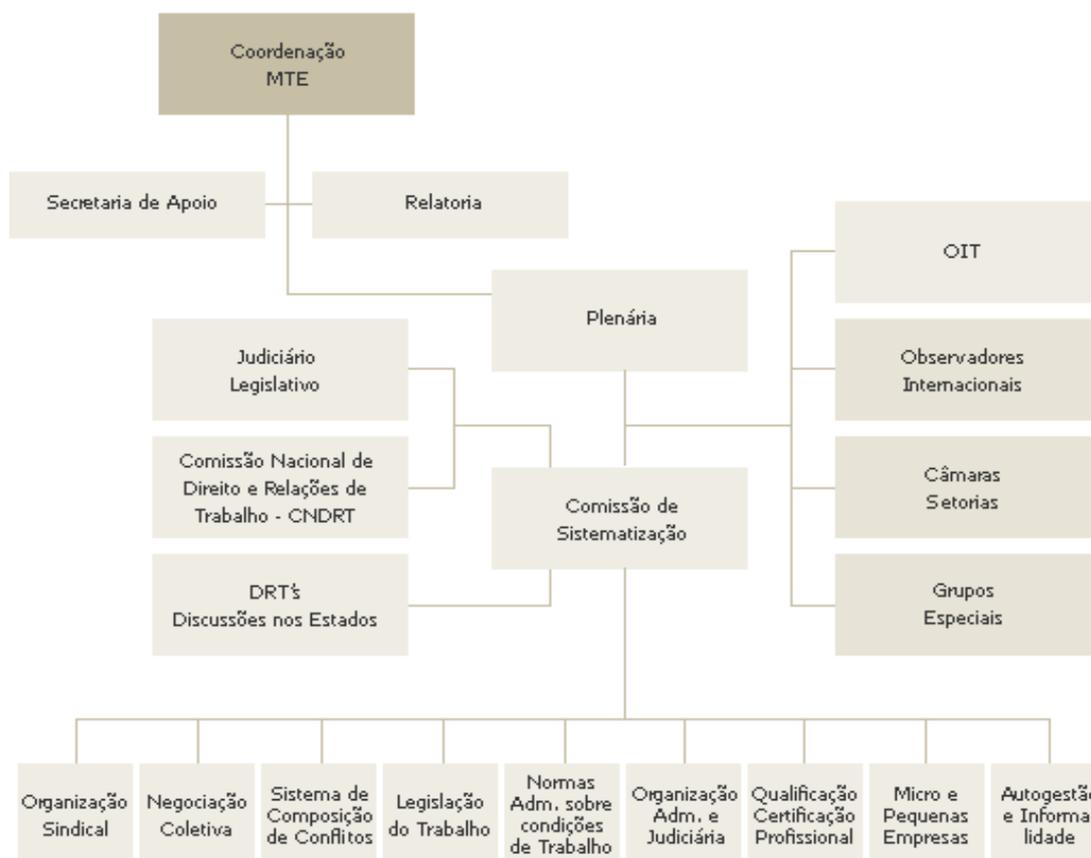
opinião falaram tanto sobre a preparação para o trabalho e suas relações com o desenvolvimento do país.” (SOCHACZEWSKI, 2000)

Na virada dos anos 1980 para os anos 1990 um componente substantivo para os avanços do processo tripartite, o paritarismo, foi incorporado ao processo por meio das chamadas “Câmaras Setoriais”, importantes para a administração governamental daquele período. O problema, no entanto, residia na forma como esse paritarismo foi concebido, pois se tratava de avaliar a representatividade não pela equivalência de “capacidade de voz” (SKOCPOL, 2004) dentro dessas arenas de diálogo tripartido, mas pela equivalência do número de representantes de cada segmento que o compunha. A implantação institucional do diálogo social tripartite teve amplo impacto nas políticas públicas de emprego no Brasil, contudo, o desafio de conseguir “capacidades de voz” equânimes às representações políticas dentro do CODEFAT permanece.

O ano de 2003 também é marcante no avanço institucionalizado da coordenação tripartite no país, é quando se cria o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), de caráter permanente e tripartite, cujos objetivos são promover a democratização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia, ainda não adequadamente estabelecido no Brasil; modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego; estimular o diálogo social e o tripartismo e assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais.

A proeminência do papel do Estado continua a ser uma característica marcante da institucionalidade tripartite no Brasil. No Fórum Nacional do Trabalho (FNT), por exemplo, o Estado é quem controla os aspectos normativo, material e de agenda do fórum, bem como as representações organizadas de interesses particulares compõem a base da pirâmide organizacional do FNT, como se pode observar no organograma abaixo:

Figura 2 - Organograma do Fórum Nacional do Trabalho (FNT)



Fonte: MTE

A partir das constatações na pesquisa de avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego (PSD) (MARINHO, BALESTRO e WALTER, 2010/2011) foi possível identificar limites na estruturação de uma coordenação tripartite no Brasil que se refletisse nos níveis local e estadual. Em outros termos, as decisões e discussões do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) não se refletem na coordenação entre representações de empregadores, de trabalhadores e dos governos estaduais e municipais nas comissões estaduais e municipais de trabalho e emprego, especialmente na formulação e estratégias das políticas de qualificação profissional. Uma das consequências da falta de coordenação tripartite entre empregadores, trabalhadores e Estado se expressa na alocação dos recursos para as iniciativas de qualificação profissional. Isso pode ser verificado pela falta de adequação entre os setores para os quais são ofertadas as iniciativas de qualificação e a distribuição ocupacional no mercado de trabalho (**Tabela 1**).

Tabela 1 – Principais iniciativas de qualificação profissional e distribuição ocupacional correspondente, 2007, (%).

Tipo de ocupação	Trabalhadores qualificados em iniciativas públicas de qualificação %	Taxas de emprego formal nos setores %
Telemática	11.48	2.90
Indústria de Alimentos	10.77	7.74
Administração	9.97	7.04
Vestuário	9.75	2.39
Construção e Reformas	5.86	1.98
Comércio e Serviços	5.31	34.98
Turismo e Hotelaria	4.27	0.44
Serviços pessoais	4.12	0.25

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007.

Como a horizontalidade é suposto-síntese do diálogo social e do tripartismo, em sistemas institucionais onde as relações sociais e políticas acontecem de maneira hierárquica, autoritária ou assimétrica as possibilidades de conversão em benefícios ao todo social ficam limitadas, quando não inviabilizadas.

CAPÍTULO III - As Variedades Institucionais do Capitalismo (VoC¹⁸) e o conceito de coordenação em perspectiva

Este capítulo tem como ponto de partida a introdução mais detalhada da perspectiva das variedades institucionais do capitalismo (VoC), para refletir sobre um conceito de coordenação que possa ser adequado ao fenômeno do tripartismo. Para tanto, se afigura necessário evidenciar a relação existente entre as estratégias de concertação (pactos sociais) e as variedades institucionais do capitalismo. O conceito de coordenação parece sintetizar essa ligação, aparentemente pouco explorada pelos teóricos da Ciência Política, como aponta Gomes e Gaitán (2012):

El desinterés de las corrientes teóricas predominantes en la ciencia política, particularmente la perspectiva de variedades de capitalismo, por los pactos público-privados ha sido señalado por los teóricos neocorporatistas. En ese sentido, Regini señala que 'la cuestión central no era difícil de formular: ¿qué relación existe entre los pactos sociales, o cualquier otra forma de regulación concertada de la economía, y las variedades de capitalismo que representan alternativas al 'libre mercado'? (GOMES e GAITÁN, 2012)

A convergência entre as estratégias de concertação (pactos sociais) e as variedades do capitalismo (VoC) está colocada na complementaridade entre a institucionalidade da coordenação e a capacidade de organização dos interesses dentro de cada variedade de capitalismo. Fatores políticos são definidores do potencial de complementaridade entre as instituições do capitalismo e a instituição da coordenação dos interesses estratégicos 'envolvidos' nessa configuração. Nessa direção, Gomes e Gaitán (2012) chamam a atenção para a importância de aprofundar conhecimentos sobre as iniciativas de concertação ou de coordenação em contexto como o da América Latina, e afirmam:

La importancia de analizar las iniciativas de diálogo o concertación social se relaciona con el resurgimiento de estrategias de desarrollo que requieren del concurso de los actores estratégicos. América Latina se encuentra ante un escenario propicio para pensar sus perspectivas de desarrollo con inclusión, y las prácticas de diálogo (en sus diversos formatos) tienen el mérito de ampliar la participación en el proceso de políticas públicas y de desplazar estrategias conflictivas de suma cero hacia mecanismos de concertación. (GOMES e GAITÁN, 2012)

Com o propósito de identificar o lugar da coordenação tripartite dentro da estruturação brasileira do capitalismo, essa parte do estudo busca refletir sobre uma

¹⁸ Do Inglês "Varieties of Capitalisms".

concepção de coordenação para o tripartismo, visto como um mecanismo de coordenação supostamente estabelecido como alternativa ao modelo liberal de baixa cooperação social.

3.1. A abordagem das variedades institucionais do capitalismo (VoC)

Comparar as formações capitalistas, focando a coordenação entre os atores estratégicos dentro de desenhos institucionais específicos é a tarefa que se propõe a perspectiva das variedades do capitalismo (VoC) no âmbito da Economia Política e, mais recentemente, da Sociologia Econômica. A partir do entendimento de que o capitalismo não é uma categoria homogênea e globalizante como definido pelo Marxismo clássico, pensadores contemporâneos começam a ampliar e aprofundar o estudo da relação capital-trabalho em suas conexões com as instituições - também em sentido imaterial, incluindo aí valores familiares e os níveis de confiança social - e com o Estado. Assim como é colocado por Kang (2006), o colapso da União Soviética e da alternativa socialista, por assim dizer, vão catalisar os estudos sobre a diversidade interna do capitalismo e suas possibilidades:

Since the collapse of the Soviet Union in 1989 and the demise of the “contested alternative”, writers of comparative political economy turned their attention to diversity within capitalism. The ‘varieties of capitalism’ (VoC) approach has risen to become the dominant institutional approach to the study of comparative capitalism with the publication of a seminal work by Hall and Soskice (2001). (KANG, 2006)

No entanto, a VoC estruturada por Peter Hall e David Soskice (2001) não emerge isoladamente nesse palco, os próprios autores identificam três linhas de abordagem do capitalismo comparado, quais sejam, a perspectiva da modernização, a abordagem neocorporativista e a perspectiva dos sistemas sociais de produção. Essas três abordagens podem ser genericamente alinhadas com três perspectivas localizadas por Kang (2006), uma focada no Estado (state-centred, Andrew Shonfield, 1965), outra focada na sociedade, isto é, nos atores não estatais e no sistema político com interesses organizados (society-centred, Schmidt, 1996) e uma última focada na produção ou na firma (production - or firm - centred). Esta última se situa no campo das teorias que incluem a teoria francesa da regulação (French Regulation theory, Michel Aglietta-1998- e Michel Boyer-2000, 2003- the American variant is known as the “social systems of production”), a teoria da especialização flexível (theory of flexible

specialisation, Piore e Sabel, 1984, e posteriormente desenvolvida por Hirst e Zeitlin-1989) e a abordagem dos sistemas de negócios (business-systems approach, Richard Whitley-1992, 1999). Todas elas dando a firma um papel interpretativo importante.

A perspectiva das Variedades do Capitalismo se situa nos contornos do debate sobre convergências (ver Torben Iversen and Jonas Pontusson in 2000), diversidade e divergência institucional do capitalismo na experiência da globalização, assim como nos explica Bevir (2007):

Though still deeply influential, this account has increasingly been challenged both theoretically and empirically. This has opened up as an area of considerable controversy the question of convergence, diversity, and divergence. Standard neoclassical models of an open and global economy do indeed predict convergence. Yet other more empirical perspectives, such as the new institutionalism and, in particular, the influential “varieties of capitalism” perspective, claim to reveal a rather more complex process of dual or co-convergence. (BEVIR, 2007, p. 185)

A abordagem das “variedades do capitalismo” (VoC) desenvolvida por Peter Hall e David Soskice (2001) mostra que a tendência à diversificação da estrutura institucional capitalista persiste face à grande força de convergência global contemporânea, argumento reforçado por Thelen e Kume (2006, p. 12) ao comentar que:

The VOC literature suggests that—far from convergence—we should see continued diversity and indeed even stronger divergence between the liberal market economies and coordinated market economies (see also Iversen, Pontusson, and Soskice 2000; Kitschelt et al. 1999; Thelen 2001). Rather than universally embracing deregulation, employers in the developed democracies will seek to confront new market challenges by building on and deepening previous sources of comparative institutional advantage.

O principal critério são as relações dentro das empresas, ou firmas industriais, enfatizando diferenças em nível da produção (entre empresas). “No limite, as variedades de capitalismo referem-se às modalidades diversas de interação estratégica que as firmas desenvolvem, especialmente com outras firmas, com as finanças e com o mundo do trabalho, sob circunstâncias legadas pela presença de um elenco diferenciado de instituições, formais e informais, organizações e padrões culturais que, no ambiente nacional, definem as condições em que se verificam o aprendizado, a confiança e o poder de sanção dos atores sociais” (HALL & SOSKICE, 2001).

O conceito de coordenação desenvolvido por Hall e Soskice tem função central no estudo das relações entre as firmas e das firmas com outros atores estratégicos nos desenhos institucionais nacionais e internacionais do capitalismo. Essas instituições

podem funcionar de forma complementar, moldando o comportamento das firmas e também influenciando os padrões de investimento, é o que Kang (2006) coloca ao dizer que:

At the core of the VoC perspective is the importance of “system coordination”, and the idea of “institutional complementarities”. In simplest terms, institutional subsystems – which govern capital and labour – mould capitalist models, and when present in the “right” form, mutually reinforce each other. [...] In simplest terms, institutional sub-systems – which govern capital and labour – mould capitalist models, and when present in the “right” form, mutually reinforce each other. The VoC approach posits that the presence of “correctly calibrated” sub-systems (i.e., financial system, labour market, training system, and inter-firm relations) increases the performance, or the so-called “comparative institutional advantage”. (KANG, 2006)

O enfoque na capacidade dos empregadores de se coordenarem como elemento compreensivo da diferenciação de resultados institucionais é essencialmente o ponto de quebra da perspectiva das variedades do capitalismo com a influente linha de pensamento sobre neocorporativismo. A literatura anterior sobre corporativismo democrático citava a importância vital da força de trabalho e da centralização para a compreensão dessas diferenças de resultados institucionais e macroeconômicos, o que é explicitado no argumento de Thelen e Kume (2006):

Whereas much of the earlier literature on democratic corporatism cited the central importance of labor strength and centralization to a variety of institutional and macroeconomic outcomes, this newer body of work argues that the capacity of employers to coordinate among themselves is what holds the key to understanding a range of outcomes that in the past were associated with corporatism (Soskice 1990).

Esta nova abordagem da VoC foca os “atores” dentro da esfera da economia política, e observa a forma como esses atores interagem estrategicamente para moldar o ambiente econômico e políticos das sociedades, gerando produtos e consequências gerais diversos em termos de competitividades, bem-estar profissional/educacional e do nível de “democracia”, ou talvez horizontalidade, dos processos de barganha e de voz dos atores. Embora múltiplos atores sejam identificados, tais como os indivíduos, as firmas, os grupos produtores e os governos, as firmas possuem centralidade declarada na análise de Hall e Soskice, pois representam papéis cruciais nas economias capitalistas.

Outro conceito-chave para a VoC é o de ‘complementaridade institucional’ (KNIGHT, 1993. AOKI, 1994. HALL e SOSKICE, 2001. CROUCH, 2002 - “multi-institutional”. AMABLE, 2004). A complementaridade institucional está

sistematicamente vinculada à ideia de sistemas de coordenação no macronível, pois ela passa a ser a compreensão, e a incorporação, da dimensão, não apenas econômica, mas, sobretudo, social e política das instituições. Duas instituições podem ser consideradas complementares quando a presença ou (eficiência¹⁹) de uma aumenta os retornos (ou eficiência) da outra. O estudo das complementaridades institucionais sugere que nações com um tipo particular de coordenação, de mercado ou de não mercado, em uma esfera da economia tenderão a desenvolver práticas complementares em outras esferas, por exemplo, economias com alto nível de proteção ao trabalho tendem a refletir altos níveis de coordenação de não mercado na esfera das relações industriais. Assim, dimensão conflitiva entre atores de interesses passa a incorporar as análises do capitalismo comparado e viabilizam a ampliação da complexidade das apreciações, como comenta Kang (2006):

In short, the concept of institutional complementarity as that which merely encompasses the notion of 'increasing returns' may work – for the sake of argument – in a more limited context such as firm relations, but social and political purpose must be taken into account in a broader, political economic, context (Morgan and Kubo 2005). (KANG, 2006)

A ideia de firma no contexto das variedades do capitalismo é relacional. Ao perseguir competências substantivas ou lidar com capacidades dinâmicas no processo competitivo, as firmas devem ter a “capacidade” de desenvolver relações estratégicas para solucionar problemas de coordenação centrais para as competências substantivas da firma. Os principais problemas de coordenação passam por questões ligadas à qualidade das relações que as firmas são capazes de estabelecer tanto internamente, com seus próprios empregados, como externamente, com o conjunto dos atores que compõem o sistema político e econômico nacional. Aqui, se inserem dois pontos de fragilidade da teoria de Hall e Soskice (2001), que são apontados por outros autores, e se referem à forma enfática como a teoria das variedades do capitalismo coloca os contextos nacionais e a maneira como minimiza o Estado no processo de coordenação, o que é explicitado por Hall e Soskice (2001, p. 4) em sua introdução às variedades do capitalismo:

“...we will argue that features of state once seen as attributes of strength actually make the implementation of many economic policies more difficult; and we seek a basis for comparison more deeply rooted in the organizations of the private sector.”

¹⁹ Eficiência está definida em Hall e Soskice (2001), como a rede de retornos do uso de uma instituição dado o seu custo.

Delgado (2008) aponta que a abordagem sobre as variedades de capitalismo não exclui o Estado de seu marco analítico. Mas talvez por tomar como casos paradigmáticos os EUA e a Alemanha, economias em que o processo de interação estratégica das empresas capitalistas realiza-se, respectivamente, por meio da prevalência do mercado e de práticas de concertação num espaço nacional federativo, retirou o Estado do centro de sua abordagem. Mas o autor adverte, “a nosso ver, contudo, o Estado é central em qualquer uma das variedades de capitalismo, cabendo distinguir como interage com os agentes econômicos. As formulações de Hall e Soskice, malgrado o pequeno peso que conferem ao Estado, ao focalizarem a empresa e suas interações com o ambiente como núcleo da análise, abrem pistas para a investigação de uma variedade de relações que, articuladas no espaço nacional, permitem uma elaboração rica da ideia de variedades de capitalismo. Trata-se de incorporar ao modelo duas outras dimensões da relação das empresas com o ambiente, a saber, a relação com o Estado e os vínculos com a economia mundial e o sistema internacional de Estados, o que ensaiamos fazer por meio das indicações contidas nas formulações de Arrighi (1997).”

Existem tensões nas relações entre os atores que devem ser “coordenadas” por meio das capacidades de estabelecer bons relacionamentos das firmas industriais. Essas competências, ou capacidades, são entendidas na economia política como as capacidades de desenvolver, produzir e distribuir bens e serviços de maneira lucrativa. Para isso, o componente “social da produção” parece ser um condicionante. As instituições são vistas como “agências socializantes”, capazes de influenciar atitudes políticas, coagindo ou incentivando, e de conferir poder aos atores sociais específicos, é o que está colocado no trecho abaixo:

O ponto de partida do esforço referido acima são as formulações associadas à abordagem sobre as variedades de capitalismo, que assinalam a centralidade das formas de interação estratégica das empresas capitalistas, no espaço nacional, diante dos problemas de coordenação econômica advindos da relação das firmas industriais com as finanças, outras firmas e o trabalho, em diferentes dimensões - relações industriais, qualificação e relações intrafirma (HALL & SOSKICE, 2001; KITSCHOLT, LANGE, MARKS & STEPHENS, 1999).

Os estudos de “variedade de capitalismo” inovam novamente ao incorporar na análise das estratégias de negócios as relações de trabalho e as habilidades dos trabalhadores. Um aspecto que deve ser frisado é que, inicialmente, a teoria das variedades do capitalismo tinha como campo de referência analítica as economias dos

países considerados desenvolvidos. A partir dessa referência, Hall e Soskice (2001) construíram duas tipificações das variedades institucionais do capitalismo “desenvolvido”, a liberal e a coordenada, considerando certo número de características institucionais, como definem AMABLE e AZIZI (2011):

The varieties of capitalism (VoC) literature (Hall/Soskice 2001) differentiate developed economies according to a certain number of institutional characteristics: industrial relations, education and vocational training, corporate governance, inter-firm relations and intra-firm coordination. It distinguishes two types of capitalism, liberal Market economies (LMEs) and coordinated market economies (CMEs), which differ not only in their institutional features but also in certain macroeconomic characteristics, most notably comparative advantage and industrial specialization. (AMABLE e AZIZI, 2011)

Nas economias de mercado liberais (EML) o mercado usualmente predomina no enfrentamento dos dilemas de coordenação econômica, e as instituições de não mercado tem pouco espaço; as economias de mercado coordenadas (EMC) tendem a atuar/pactuar no macronível, criam uma ambiência onde instituições de não mercado tem um lugar proeminente e focam em resultados para o longo prazo. Corroborando o descrito, Bevir (2007) diz:

According to the approach laid out by Peter Hall and David Soskice in their research on capitalism, coordinated market economies (CMEs) are national economies that display a high share of nonmarket institutions in the governance of company relations. Focused on long-term outcomes, coordination among firms takes place largely through nonmarket means, such as extensive relational or incomplete contracting and network monitoring based on the exchange of private information inside of networks. (BEVIR, 2007, p. 192)

Delgado (2008) destaca que essas tipificações também são consideradas modelos “ideais”, mas úteis para avaliações e estudos sobre as diferentes formas de atuação do sistema capitalista nas sociedades. O autor afirma que as economias de mercado liberais e as economias de mercado coordenadas representam tipos ideais de configuração do ambiente institucional em que se verifica o processo de interação industrial, as primeiras marcadas pela prevalência do mercado no enfrentamento dos dilemas de coordenação econômica, as segundas singularizadas pelo predomínio de práticas de concertação entre diferentes atores sociais. Constituídos pela presença de diferentes configurações valorativas e legados institucionais definidos pela trajetória dos diversos países, tais ambientes circunscrevem as estratégias das empresas e geram incentivos diversos para que essas se apeguem às formas de interação prevalecentes, delimitando as possibilidades de mudança institucional, frente às pressões derivadas do

desenvolvimento tecnológico ou das alterações nas formas de regulação da economia internacional.

Outros autores ampliaram essas caracterizações com o objetivo de estender a teoria das variedades institucionais do capitalismo para além das fronteiras dos países desenvolvidos e para tentar superar a tendência indutiva da formulação de Hall e Soskice. Ben Ross Schneider (2007) incluiu a América Latina em suas reflexões sobre as variedades de capitalismo, tipificando-a como uma Economia de mercado hierárquica (EMH). Mais tipificações continuam ascendendo e dinamizando centros de pesquisa em Sociologia Econômica em todo mundo. O pesquisador alemão Andreas Nölke (2009, 2012, 2013) e sua equipe buscam alargar as duas variedades de capitalismo básicas existentes, economias de mercado liberais (EML) e economias de mercado coordenadas (EMC). Eles criaram mais duas tipificações baseados na observação de comunalidades e de complementaridades institucionais de economias ascendentes e peculiares no mundo. A primeira, batizada de Economia de Mercado Dependente (Dependent Market Economy – DME, 2009), se refere ao tipo de economia que emerge no Leste Europeu, cuja maior característica é a importância do capital estrangeiro para o estabelecimento socioeconômico, e está localizado na Europa Central Pós-socialista. Desde o colapso do Estado Socialista em fins dos anos 1980, a República Tcheca, a Hungria, a Polônia e a Eslováquia introduziram um novo tipo de modelo de capitalismo, com relativo sucesso (NÖLKE e VLIEGENTHART, 2009. Tradução nossa).

O segundo tipo de capitalismo catalogado por Nölke e May (Financial Times, 23/24 February 2013²⁰) é a Economia de Mercado Permeada pelo Estado (*State-permeated Market Economies – SME*), fazendo alusão aos países emergentes na ordem mundial como Brasil, Índia, China e África do Sul (BICS, uma variedade de capitalismo?). As duas grandes características desse tipo de economia é a proeminência do papel do Estado-controle e a magnitude de seus mercados internos, com exceção da África do Sul, que asseguram certa estabilidade a essas economias diante de grandes crises globais. Segundo os autores, essa perspectiva comparativa do capitalismo a torna mais ampla que a perspectiva das variedades de capitalismo.

Bresser-Pereira (2011) tipifica cinco modelos de capitalismo, dois dos quais com características híbridas para os países em desenvolvimento. Ele coloca o Estado no foco

²⁰ Pesquisa em andamento. Resultados preliminares apresentados no Brasil, em 25 de fevereiro de 2013, Universidade de Brasília, em FIOCRUZ - Auditório Interno do 1º Andar do Bloco Educacional - Campus Darcy Ribeiro.

de sua análise, alegando com isso dar um tratamento mais político ao tema, como ele argumenta:

Ao adotar o Estado como o critério chave da classificação de modelos de capitalismo, estou, em primeiro lugar, assinalando a importância fundamental das instituições. Afinal, o Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante. [...] Não uso, portanto, como critério de classificação a estrutura interna das empresas e as formas de relação capital-trabalho existentes nelas. Não me deixei, portanto, convencer pela tese das variedades de capitalismo. Não reconheço diferenças significativas de caráter estrutural, e as diferenças na relação capital-trabalho que, sim, são grandes, estão hoje reguladas pelo Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2011)

Utilizando como critérios principais o tamanho do Estado e o grau de regulação, ele tipifica cinco modelos de capitalismo profissional, três dos quais para sociedades capitalistas dos países desenvolvidos, e dois modelos para as economias em desenvolvimento. O grupo dos países desenvolvidos, ele divide como “‘modelo liberal-democrático’, que caracteriza os países anglo-saxões, o ‘modelo social’ ou ‘europeu’, característico dos países europeus mais desenvolvidos, e o ‘modelo japonês’ ou ‘de integração social endógena’ que tem no Japão seu representante canônico. Quanto aos países em desenvolvimento, existem países de renda média que já completaram sua revolução capitalista e países pobres. Entre os primeiros que já são países plenamente capitalistas, distingue o “‘modelo desenvolvimentista asiático” que caracteriza a China, a Índia e outros países asiáticos dinâmicos que crescem muito rapidamente, e o “‘modelo liberal-dependente” que caracteriza países como o Brasil, o México, a África do Sul e a Turquia, cujas taxas médias de crescimento do PIB tendem a ser substancialmente menores.”

Em grande medida, Bresser-Pereira (2011) utiliza argumentos trazidos por Chang (2004) em “Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica” para explicar diferenças de alguns países capitalistas em relação a outros, trazendo elementos como os desníveis de poder, as relações imperialistas e de dependência entre os países do sul e os países do norte e as relações sociais retrógradas dos países em desenvolvimento com suas elites industriais e políticas, como explica:

Qual a causa das diferenças de modelo de capitalismo? As causas da diferença entre os três modelos de países ricos e dos dois modelos de países de renda média está, de um lado, no caráter retardatário dos segundos e na relação imperialista entre os primeiros e os segundos, de outro, na vantagem dos segundos em relação aos primeiros na competição global devido a sua mão-de-obra barata e a possibilidade de absorver tecnologia já desenvolvida pelos países ricos. (BRESSER-PEREIRA, 2011)

A teoria das “variedades do capitalismo” tem sido amplamente utilizada nos desenvolvimentos atuais da Nova Economia Política. A partir dela (também), muitos economistas, sociólogos e intelectuais começaram a frisar a ideia de “regulação” como uma percepção renovada, ou historicamente embasada, da esfera de atuação do Estado na economia e sua relevância para a conformação institucional de todo o sistema sociopolítico.

Corroborando com a tendência da defesa da regulação, Schapiro (2011) coloca que duas diferentes perspectivas justificam essa prevalência dos agentes públicos na realidade das economias de mercado: (i) a visão das falhas de mercado e (ii) a tradição institucionalista. A primeira abordagem, das falhas de mercado, é a mais difundida e justifica a intervenção do Estado pela existência de falhas na organização das atividades econômicas privadas; é essa a noção invocada usualmente pelos livros-textos de economia e também pela literatura de regulação econômica, notadamente por autores relevantes como Stephen Breyer (1982), Anthony Ogus (2004) e Robert Baldwin & Martin Cave (1999). Nessa perspectiva, parte-se da premissa de que não só o mercado antecede logicamente o Estado (como se o estado natural da organização social e econômica fosse a organização de mercado), como a abrangência da intervenção pública deve ser adstrita ao objetivo de corrigir os referidos problemas que afetam as transações privadas (CHANG, 2003b, pp. 86-93).

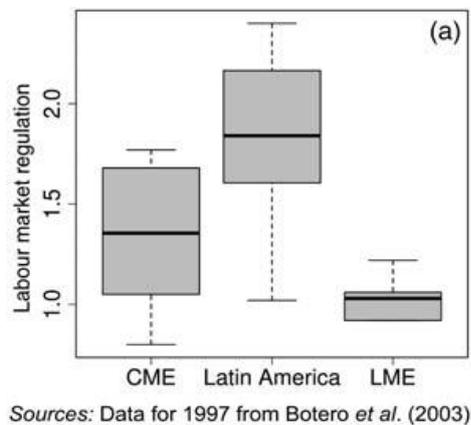
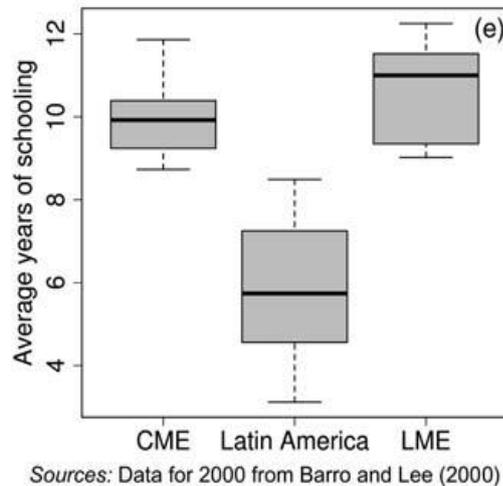
Outra perspectiva igualmente relevante para explicar a atuação do Estado na economia, ainda que menos difundida, tem em conta que esta participação é, antes de tudo, constitutiva dos mercados (SCHAPIRO, 2011). Remontando à base conceitual da Sociologia Econômica e de campos da Economia Política, essa abordagem parte do pressuposto de que as atividades econômicas dependem de uma base institucional para serem desenvolvidas. Em última instância, as atividades econômicas pressuporiam um lastro público, encarregado de conformar o ambiente dos negócios, estabelecendo assim os termos e as racionalidades que permeiam as transações dos agentes. Autores como Weber (2001, pp. 236-237; 1999, p. 517-529), 2 Polanyi (1976, pp. 285-288; 2000, pp. 89-98) e mais recentemente Granovetter (1985), Evans (1995, pp. 21-42) e Chang (2002) tem em conta que os sistemas econômicos, como são as economias de mercado, são, na realidade, resultado de arranjos institucionais, que são os responsáveis por organizar os seus elementos de funcionamento. Ainda de acordo com esse enfoque, os arranjos institucionais, e conseqüentemente o tipo de organização econômica resultante, seriam responsivos às vicissitudes sociais, culturais e históricas, que informam os

respectivos ambientes nacionais. Por esta razão, há uma diversidade de arranjos possíveis, que resultam, por sua vez, em uma variedade de formas de capitalismo (HALL e SOSKICE, 2001). Cada uma destas formas representa uma escolha de economia política, que se materializa em formas institucionais e modelos econômicos.

O conceito de instituições como pensado por Douglas North (1990) é incorporado pelos sistematizadores da teoria das variedades do capitalismo; se poderia dizer que os autores se inserem em um ponto de vista neoinstitucionalista (HALL e TAYLOR, 2003). Nesse sentido, o próprio mercado é uma instituição que dá suporte ao desenvolvimento das relações das firmas, interna e externamente. As organizações e a cultura também são consideradas instituições relevantes para as relações estratégicas das firmas com os outros atores do ambiente econômico e político. As instituições, quando sólidas e confiáveis, produzem, portanto, capacidades dinâmicas de coordenação que permitem a boa execução das competências perseguidas.

Uma das questões centrais de coordenação das firmas é o que Hall e Soskice (2001) chamam de “capacidade de coordenação das relações industriais”, o problema aqui para as firmas é como coordenar as barganhas sobre salários e condições de trabalho com a organização laboral, suas representações e com outros empregadores (competitividade). Essa capacidade reflete a esfera do estímulo, ou não, ao treinamento e à educação profissional dentro das firmas e isso leva aos níveis de habilidades ou qualificação (*skill levels*). Schneider e Karcher (2010) enfatizam que a capacidade de aumentar os níveis de qualificação depende de reforçar a interação entre os cinco componentes por eles apontados como essenciais: qualificação e escolarização, regulação do mercado de trabalho, proteção social (também com diminuição da informalidade), politização (considerando a densidade de sindicalização) e diminuição da rotatividade no mercado de trabalho.

Uma ideia dessa interação entre as cinco dimensões apontadas se dá, por exemplo, no caso das economias de mercado liberais (EML), que relativamente à EMHs, e de forma mais suave, à EMCs, apresentam uma média de anos de escolarização mais alta, e, no entanto, exibem a mais baixa taxa de regulação do mercado de trabalho, como ilustram as figuras a seguir:



Fonte: Schneider e Karcher (2010)

A rotatividade e a qualidade do trabalho em termos de renda, estabilidade e direitos são fatores que influenciam a relação que o “empregado” vai desenvolver com a função desempenhada e o estímulo que, tanto empregado, como empregador, terão para investir em capacitação. O estímulo à criação e à valorização do trabalho por meio da capacitação é desenhado a partir de interações subjetivas com o ambiente institucional, o nível de hierarquia das relações laborais, a segurança/proteção social e o tempo no cargo. Essa interação pode se desenrolar positivamente ou negativamente, afetando a capacidade de autoidentificação trabalhador-trabalho.

Sobre uma dimensão desse estímulo Schneider e Karcher (2010) chamam a atenção para o fato de que particularmente a rotatividade, ou os efeitos negativos da rotatividade para o capital humano e para o diálogo social em termos de desincentivo e desestímulo, tem recebido pouca atenção, e argumentam que a efetividade da

qualificação profissional depende de um conjunto de outros fatores para além dos programas de treinamento em si:

*Expanding programmes in vocational education, for example, are designed to raise skill levels in the workforce. However, the usefulness of these skills and the incentives of workers to invest time in acquiring them depend on the **likelihood of remaining in jobs that require these skills**, a condition that is difficult to meet in labor markets in Latin America where median job tenure is only 3 years. This low tenure rate in turn is associated in part with high regulation and a large informal sector. In other words, the effectiveness of training depends on a range of other factors beyond the actual training programmes themselves. (SCHNEIDER e KARCHER, 2010, p 624)*

Outra dimensão é refletida por Amable e Azizi (2011) ao propor uma relação entre a demanda do mercado de trabalho por habilidades específicas vs. as habilidades genéricas e os níveis de proteção social, ele afirma que países com características institucionais mais liberais configurarão, ao mesmo tempo, habilidades genéricas e baixa proteção social; bem como países com características econômicas baseadas em coordenação tenderão a formar habilidades específicas, e contarão com uma rede de proteção social mais sólida:

Liberal varieties of capitalism are characterized by a low level of social protection. By contrast, other types of capitalism (Continental European and Nordic) rely on a welfare state that offers considerably more generous protection. Economic reasons may explain this difference. Liberal varieties of capitalism base their competitiveness on activities that require non-specific skills from workers (IVERSEN, 2005). Because of their generalized skills, these workers are expected to be able to find a new job easily in the case that they are laid off. Therefore there is no need to protect these skills: workers would not demand it, and firms would not find it a significant contribution to their productivity or competitiveness. The consequence is that in the varieties of capitalism where general skills are widely used, i.e. LMEs, one would expect the level of social protection to be relatively low. On the other hand, nonliberal countries competitiveness is mostly based on activities that require a workforce with firm – or sector-specific skills. In such a context, the existence of a generous protection system acts as an ex ante incentive to acquire specialized skills. Accordingly, we would expect social protection in CMEs to be generous; CMEs should have a “strong welfare state” (Soskice 2007). (AMABLE e AZIZI, 2011)

No caso das economias de Mercado consideradas hierárquicas (EMH), a América Latina, a verticalidade das relações laborais afeta negativamente a capacidade de autoidentificação trabalhador-trabalho, ao diminuir a possibilidade de coordenação das relações industriais das firmas, isto é, a capacidade de coordenação das relações internas de trabalho das firmas. A capacidade de diálogo social intrafirma está ligada ao nível de politização individual global e ao índice de sindicalização “não hierárquica”, aquela em que a relação das bases com a direção dos movimentos sindicais e das firmas

é mais horizontal e mais recíproca (*politicized unions with plant level representation*). As análises de Schneider e Karcher (2010) mostram que há uma relação positiva entre a alta qualificação profissional e a politização, muito embora possam existir outros fatores que estimulem essa consciência coletiva da ação expressiva, como mostram no parágrafo abaixo citado:

Historical and comparative analyses provide grounds for expecting that low skill levels contribute to union weakness, especially on the shop floor. In early industrializers, skilled workers were at the vanguard of early union organizing. There was a 'striking similarity' across Europe that 'printers, machine workers, and construction workers were at the core of early, stable union organizations, while unskilled workers were hard to organize' (FISCHER, 1985, p. 81, our translation) [...] In earlier industrializers, unions were crucial in establishing vocational training systems (THELEN, 2004), and later in enhancing the quality and quantity of training (SEHNBRUCH, 2006, p. 208). In CMEs, the most successful vocational training systems are, in fact, administered jointly by unions and employers. (SCHNEIDER e KARCHER, 2010).

Sobre as economias desenvolvidas, Schneider e Karcher (2010) afirmam que as EMCs e EMLs tomam distintas formas no período Pós-Guerra (HALL, 2007). Até então, os níveis de densidade de sindicalização são altos nas EMCs e nas EMLs (mais altos na maioria dos casos do que nos anos 2000), a coordenação de chão de fábrica passa a existir nas EMCs, os padrões básicos de regulação do mercado de trabalho foram estabelecidas e as economias informais não eram grandes (a informalidade em 1960 na Europa Ocidental era de um dígito, variando de 0,4 a 5,9% [Schneider, 1997, p 43.]).

Há a tendência verificada na relação entre o tipo de capitalismo hierárquico (EMH) e o baixo investimento em qualificação. A sindicalização e a capacidade de coordenação das relações industriais das firmas nesse tipo de economia capitalista expressam a tendência hierárquica, entre outras coisas porque, embora haja relativa densidade de sindicalização, há um distanciamento da direção sindical com as suas bases, bem como da direção das empresas com o “chão de fábrica”, e as altas taxas de informalidade tocam negativamente as interações econômicas, é o que Schneider e Karcher (2010) elucidam com o argumento de que fatores políticos analisados em conjunto são importantes para a compreensão das interações no ambiente econômico:

Political factors also reinforce some of these economic interactions. Political contention over issues like informality, high employment protection or low skills, cannot be fully understood in isolation from one another. Moreover, understanding these interactions helps flesh out the politics of labour market regulation by adding to the analysis of the active support for the status quo an understanding of the weakness of potential sources of support for would-be

reformers. So, for example, the potential coalition for reforming the informal sector (forcing more workers onto the books) is weak in part because the informal sector does not threaten existing unions, provides a default safety net for workers who are laid off on a regular basis and offers employers ways to circumvent costly regulations. (SCHNEIDER e KARCHER, 2010)

O alcance de “capacidades educacionais ou técnicas” tende a capacitar para o envolvimento com as questões políticas que envolvem as relações de trabalho; esta configuração alude certo impacto na forma como os sindicatos e os próprios empregadores se colocam perante as ações de qualificação profissional, se agem de maneira mais autônoma, ou mais democrática, ou ainda mais cooperativa, ou se alinhados às proposições governamentais, diante disso, Schneider e Karcher (2010) avaliam que os sindicatos na América Latina tem menos força de autonomia organizacional no mercado de trabalho, dependem mais do Estado e de líderes partidários, e encontram poucas associações de empregadores com as quais possam barganhar independentemente:

Unions in Latin America had less autonomous organizational strength in labour markets, depended more on state and party leaders, and encountered fewer encompassing employers’ associations with whom they could bargain independently; ‘relatively few unions have the resources, the bargaining power, or the employer counterparts willing to engage in this kind of negotiation’ (Cook, 1998, p. 316). Their focus has been on ‘political bargaining’, in contrast to the greater concentration on economic (wage) bargaining by unions in developed countries (Payne, 1965; cf. Cook, 1998). (SCHNEIDER e KARCHER, 2010)

O equilíbrio relativo entre realização educativa, qualificação profissional, regulação do mercado de trabalho, proteção social (com diminuição da informalidade), politização (com densidade de sindicalização) e diminuição da rotatividade no mercado laboral pode determinar o potencial de coordenação e de diálogo social do sistema socioeconômico, minorando, por outro lado, as possibilidades de monopólio de representação facilitadas em contextos institucionais excessivamente hierárquicos, é a conclusão que se induz das avaliações de Schneider e Karcher (2010) ao trazer a ideia da complementaridade institucional dessas instituições centrais do capitalismo contemporâneo:

“LMEs and CMEs have distinctive strengths and weaknesses that derive from the different organization of capital markets, labor markets, education and skills, inter-firm relations and labor relations, as well as the complementarities among these core institutions of capitalism.” (SCHNEIDER e KARCHER, 2010)

Em sua crítica à perspectiva das variedades institucionais do capitalismo, Kang (2006) lista alguns pontos fortes e alguns pontos frágeis dessa abordagem:

It argued that some of the more notable merits of the VoC approach lies in its attempts to (1) go beyond the modernisation approach in the way diversity is perceived, (2) place large firms at the centre of its analysis, (3) use the concepts of system coordination and institutional complementarity to build a multi-institutional framework, (4) provide a “dynamic” (as opposed to “static”) analysis factoring in the difficult and complex problem of system-wide change, and (5) highlight coordination problems faced by today’s policy-makers. At the same time, this paper drew attention to some of VoC’s shortcomings, highlighting problems associated with (6) lack of variety in VoC, (7) over-emphasis on the firm (at the expense of other actors), (8) strong rational-choice view of institutions, (9) the use of the concept of institutional complementarity to analyse change, and finally, (10) policy prescriptions that are institutionally deterministic.

A abordagem das variedades do capitalismo (VoC), apesar dos cuidados que se deve ter com a tendência indutiva que ela enseja, proporciona ferramentas analíticas úteis para se pensar o papel dos atores de interesses na sociedade, não só do lado trabalho, como do lado do capital, e para identificar o lugar das instituições na dinâmica sóciocapitalista.

3.2. Um conceito de coordenação para o tripartismo

Para fins deste estudo utilizar-se-á o termo coordenação para se referir ao processo de concertação tripartite no âmbito das políticas públicas de emprego. Há duas lógicas por trás de tal escolha. A primeira, é que o conceito substitutivo de coordenação na literatura, o de ‘governança’, tem uma definição muito vasta, sendo amplamente utilizado em áreas como a Administração Pública, as Políticas Públicas, as Relações Internacionais, os Estudos Europeus e as Políticas Comparadas (KJÆR, 2004. BEVIR, 2007). A coordenação entre indivíduos, organizações e instituições é um componente essencial da governança. Como explica Bevir (2007), a teorização sobre governança abarca três concepções de coordenação – mercados, hierarquias e redes, as quais ele descreve dizendo:

Governance theory distinguishes between three basic forms, or modes, of coordination: markets, hierarchies, and networks (sometimes also referred to as communities). The analytic distinction between the different modes of coordinating actors and resources is as follows: In a market, the actions of competitors are supposed to be independent because no one, singular action can have a traceable effect. In a hierarchy, on the other hand, the actors are bound by hierarchical coordination that makes their choices asymmetrically predictable, depending on the structure of legitimate authority and coercive

capability. In a network, actor preferences and choices are interdependent, based on shared norms and jointly produced outcomes. (BEVIR, 2007, p. 194)

Além disso, é difícil utilizar a expressão “governança” sem se comprometer com a ideia da governança corporativa (da firma), em que as decisões são tomadas ao estilo “top-down”, as estratégias estão pautadas pelos objetivos da cúpula, com uma institucionalidade hierarquizada/vertical.

A segunda lógica de escolha está na centralidade da coordenação para o tripartismo, já que este último pode ser considerado um mecanismo ou um método de coordenação das relações de interesses; o tripartismo é, por essência, coordenação institucionalizada de relações sociais conflitivas. A concepção de coordenação se aproxima mais adequadamente da variedade de diálogo social que se quer elevar nos desenvolvimentos atuais do tripartismo, e se coloca com alguma neutralidade diante dos discursos tipo “white paper”, tão comuns nos ‘tratados sobre tecnologias de governança’. Além disso, as teorizações sobre governança dão pouca atenção aos objetos como poder, interesses e conflitos (KJÆR, 2004), subsídios caros à perspectiva analítica adotada neste trabalho. KjÆr (2004) endereça esse como um dos principais problemas da teoria concernente ao tema da governança, explicando que:

Hence, practically all usages of governance lack a discussion of power and interests. By analyzing cases of state-society synergy and win-win situations, governance theory offers a new angle on the rules of policy-making, whether on a sub-national, national, transnational or supra-national scale. However, this should not allow us to ignore the fact that some actors have more power and may therefore dominate the allocation of values. (KJÆR, 2004, p. 205)

Assim como os conceitos de corporativismo/neocorporativismo e de governança, o termo coordenação se estrutura sob a perspectiva do novo institucionalismo das décadas de 1970, 1980 e 1990. O tema coordenação está presente na literatura de agribusiness desde os trabalhos pioneiros de Davis e Goldberg (1957) de Harvard, bem como em toda a literatura de cadeias agroindustriais. O novo institucionalismo aparece como uma reação aos pressupostos heroicos neoclássicos, que conferiram àquela vertente do pensamento econômico uma enorme e indiscutível coerência interna desde Marshall, associada a um quase completo descasamento com a realidade empírica (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Segundo Zylbersztajn (1995) o conceito de coordenação permite ampliar as ideias tradicionais de competição e de eficiência, na medida em que é um conceito intrinsecamente relacional, do ponto de vista de atores, e englobante, por permitir a

inserção de mecanismos contratuais e aspectos institucionais desenhados para darem suporte ao funcionamento e à coordenação do sistema. Outrossim, para Zylbersztajn (1995) há dois aspectos importantes que devem ser considerados ao se mentalizar a coordenação:

O presente estudo propõe também que coordenação possui duas dimensões, ao menos, para serem consideradas. A primeira considera os incentivos alocados aos agentes para obter-se os resultados desejados e a segunda, o monitoramento dos agentes que supostamente realizarão determinada tarefa. Ainda que a literatura de “agency” trate das duas dimensões, nesta análise a consideração das transações em bases relacionais é admitida como sendo mais importante do que o desenho ótimo das estruturas de incentivo, tal como tratado pela literatura de “agency”. (ZYLBERSZTAJN, 1995)

Inseridos na métrica da Economia Política, autores como Hall e Soskice (2001), Davis e Goldberg (1957) e Goldberg (1968) entendem a coordenação como uma capacidade, mas trata-se da capacidade das firmas de desempenhar um bom relacionamento estratégico com os atores, interna (em nível da firma) e externamente (considera o ambiente macroeconômico e institucional que afeta a capacidade de coordenação do sistema), para uma compensação mais imediata de funcionamento da organização, e o maior objetivo desse bom funcionamento é maximizar a eficiência e o lucro para a firma individualmente - estratégia em nível da firma e entre as firmas. O Estado e as tensões do processo político nessas avaliações tem papel pouco enfatizado, embora as instituições já estejam incorporadas, e as relações se dão de modo um tanto apolítico, excessivamente ‘contratualista’ ou de integração vertical (GOLDBERG, 1957).

No tripartismo, ao contrário, a “política dos relacionamentos” deve se produzir pelo entendimento estimulado de que o benefício de todos os atores envolvidos é sistemicamente positivo, com destaque para a importância das instituições e do Estado, como em um jogo de soma positiva - estratégia em nível do sistema. No tripartismo, o ideal é que se estabeleça uma integração horizontal. Com isso, não se está querendo ignorar a competição entre atores no campo político e econômico, tão pouco simular a natureza egoística inerente ao capitalismo, mas lembrar de que o capitalismo precisa de contraforças capazes de frear tal estado de natureza e que possa promover outra concepção competitiva para conviver com o estabelecido. Schmitter e Grote (1997) ilustram tal necessidade focando a importância da associação para a ordenação da competição por meio do diálogo social:

*For, if capitalism requires an effective mechanism for ensuring orderly competition among producers and a mutually acceptable distribution of income between capital and labor, then, where the firms and individuals involved are associated with each other and, hence, capable of articulating their interests collectively, active assent can only be obtained through a **systematic dialogue between the organizations that represent these interests.** (SCHMITTER e GROTE, 1997, p. 5)*

Thelen e Kume (2006), no entanto, trazem um juízo ampliado de coordenação ao analisar os processos de reforma dos esquemas de coordenação em três Economias de Mercado Coordenadas (HALL e SOSKICE, 2001) bem conhecidas, Alemanha, Japão e Suécia. Em artigo intitulado “*Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies*” as estudiosas procuram explicar a marca resiliente e adaptativa da coordenação, tratando-a como um problema político, e negando a suposta convergência dos sistemas rumo ao liberalismo como sendo causa das mudanças nos termos da coordenação, e argumentam:

[...] At the same time, we address the tensions in these institutions that the VOC literature has tended to ignore or minimize. In contrast to much VOC-based theorizing, which sees all feedback in these systems as positive and stabilizing, we argue that precisely the intensification of cooperation between labor and management in some firms and industries (that the VOC literature correctly emphasizes) has paradoxically had deeply destabilizing collateral effects that have undermined or are undermining these systems as they were traditionally constituted. (THELEN e KUME, 2006, p. 14)

Nesse sentido, Thelen e Kume (2006) abrem a crítica à abordagem das Variedades do Capitalismo (VoC) quando frisam que o conceito-chave de coordenação na VoC é tratado como ‘coisa’, e não como um processo cheio de tensões que advém da condição de complexidade do mundo globalizado e competitivo e também da diversidade de interesses envolvidos, e, desta forma, destacam que:

Rather than thinking of coordination as a “thing” or “state of affairs” that whole countries either have or do not have, we think it is much more useful to conceive of coordination as a political process and something that is not at all self-sustaining but in fact has to be constantly nurtured and “patched up,” and sometimes renegotiated entirely. (THELEN e KUME, 2006, p. 14)

A coordenação também aparece constantemente associada aos desenhos de parceria público-privada, um caso típico de tal associação é descrito por Bevir (2007) quando ela explana o modelo asiático de governança - *Asian Governance*, que traz novamente o Estado como um importante ponto explicativo do crescimento econômico

e do desenvolvimento que acometeu essa parte do globo²¹, assim como os fatores culturais, apesar do enorme debate e de não haver consensos sobre o assunto. Alguns críticos sustentam, por exemplo, que o discurso da cultura em defesa das práticas existentes é um discurso conveniente para os governos e para as elites asiáticas, no sentido de manter o *status quo* e também o controle e o conformismo vigentes. Bevir (2007) coloca que:

*In general, Asian governance refers to political systems and economic development defined by an interventionist state and corporatist political arrangements involving close coordination between public and private (especially government-business) actors. [...]“Asian values” are generally understood to be a cultural preference for stable leadership over political pluralism, consensus over dissent and confrontation, communitarian over individualist values, duties and responsibilities over rights, the primacy of order and harmony over competition. It has been argued **that Asian values facilitate a more activist or interventionist state.** (BEVIR, 2007, p. 28-31)*

Para prever a conclusão deste tópico, a coordenação é uma capacidade, que está submetida à vontade política de todos os atores organizados envolvidos, especialmente a do Estado, direta ou indiretamente, por meio do arcabouço institucional-legal, do nível de confiança desenvolvido entre as representações políticas de interesses conflitantes, da legitimidade, da capacidade de associação e também do tipo de capitalismo em questão. Nas espécies de capitalismo em que o espaço para o associativismo de interesses é reduzido em favor de um individualismo e um liberalismo exacerbados, como nas Economias de Mercado Liberais (EML), a coordenação desse tipo tende a ser reduzida.

Inspirando-se no tratamento dado por Thelen e Kume (2006) ao conceito de coordenação, e ao enquadramento histórico do termo, procurou-se definir uma utilização da coordenação para este estudo que fosse adequado ao tripartismo, em especial o brasileiro.

Partindo da premissa de superação da natureza eminentemente egoística do capitalismo e dos indivíduos, e tendo em vista que a melhoria do bem comum pode resultar em benefícios para todos no longo prazo, ou seja, ao se alinhar hoje ao interesse coletivo, o interesse coletivo no futuro poderá se alinhar aos interesses específicos por possibilitar um ambiente favorável à ação econômica e social. É o diálogo social, estimulado e voluntário, visto como investimento e também como solidariedade/cooperação de interesses.

²¹Singapore, Korea, Taiwan, Hong Kong and later the newly exporting economies of Thailand, Malaysia, and Indonesia.

Há um ponto que deve ainda ser esclarecido, nesse conceito de coordenação para o tripartismo ficou evidenciado que o diálogo sistemático ocorreria entre as três representações dos interesses e não de forma mais difusa. Historicamente, tal primazia do interesse organizado se constituiu em um problema, pois a organização que não atua em um ambiente horizontal (Estado e sociedade) e que não opere em nível da intersecção política, pode levar a que apenas os interesses da cúpula, ou da oligarquia da representação, sejam inseridos, excluindo não somente a base da representação, mas também as esferas não centrais ou não nacionais. Contudo, não é provável elaborar um conceito para o tripartismo que seja descolado de sua realidade operacional. O tripartismo, embora possa ser reformado na tentativa de se adequar aos contextos nacionais e criar mecanismos corretivos de sua “tendência de cúpula” (que autores das Teorias da Estratificação como E. Schattschneider e C. Wright Mills definiram como ‘elite bias’), só pode ser operacionalizado por meio da associação e da organização dos interessados em dialogar. Essa é a essência do modelo tripartite e da sua institucionalidade. O diálogo que acontece de modo difuso não pode ser denominado tripartite; tornar-se-ia alguma outra coisa, que pudesse ter o mesmo sentido, mas não a mesma institucionalidade.

Um paliativo para a problemática levantada seria constituir, idealmente, um conceito de coordenação para o tripartismo que tenha como princípio o estímulo à participação ampliada nessas associações de interesse. Por isso, a ideia de um “diálogo sistemático estimulado”, inevitavelmente vinculado a uma ampla tecnologia institucional de convencimento, como é sugerido por Kang (2006):

As pointed out by Culpepper (2001), the diagnosis generated by the VoC framework is indeed compelling, given that many modern problems of economic policy making are in fact problems of coordination among economic actors, such that the goals of state policy-makers will frequently involve convincing actors (be it through the provision of incentives or state fiat) to act in concert to achieve desirable policy outcomes. (KANG, 2006)

O alvo desse processo, entre outras coisas, está em minimizar o chamado “problema do carona”, que quer dizer, a inclinação natural dos indivíduos em não participar de atividades de grupo quando eles receberão os benefícios independentemente da participação²² (como nos sindicatos) e em evitar a ‘tentação corporativista’. Esse estímulo, no entanto, deve acontecer interna e externamente às

²² Mancur Olsen coined the “free rider” problem, which he defines as the natural inclination of individuals not to participate in group activity when they are likely to receive the benefits regardless of their individual participation.

organizações de interesses, como também por meio delas. Um diálogo muito organizado e institucionalizado, mas ainda assim cidadão e ativo. Além do incentivo, mecanismos de monitoramento e de controle ativos devem estar presentes nas associações de interesses e entre elas.

O estímulo, nesse caso, também pode significar a disponibilidade de recursos, alguns dos quais pontuados por Bevir (2007), dentro de uma lógica mais aberta ao pluralismo de representação de interesses:

Pluralists, however, counter that many different kinds of resources are available to citizens who want to influence politics and that almost everyone has access to some type. Consequently, pluralists argue, the relevant division in the interest group system lies not between the haves and the have-nots but, rather, between those who are interested in politics and those who are not. Robert Dahl labeled these two groups 'homo politicus' and 'homo civicus', and he suggests that 'homo politicus' is just as likely to exist at every income level, although it is always a small minority relative to 'homo civicus'. Nelson Polsby further argues that skills, education, and hard work play key roles in the movement from 'homo civicus' to 'homo politicus'.

Diante do exposto, a coordenação para o tripartismo pode, idealmente, ser compreendida como a “capacidade de construir consensos coletivamente benéficos aos diferentes interesses envolvidos, que ordene a competição e a repartição social dos bens econômicos e políticos - vislumbrando o longo prazo -, por meio do diálogo sistemático estimulado entre as organizações que representam esses interesses, com ou sem a mediação direta do Estado.” Sumariamente, é diálogo social estimulado e voluntário, internalizado como investimento e também como solidariedade/cooperação de interesses.

Tudo isso, reforça o aspecto marcadamente político da coordenação enquanto método e enquanto estratégia dos atores atuando em sistemas socioeconômicos com normas pré-estabelecidas, formal e informalmente. A coordenação, como um processo não natural, mas essencialmente uma construção social e política, não se sustenta no tempo; é preciso estimulá-la, abrindo caminhos e disponibilizando recursos para que seja viável, muitas vezes renegociando/flexibilizando as regras do jogo (resiliência às novas e distintas demandas).

CAPÍTULO IV – Método

Objetivo desta dissertação é o de identificar o lugar da coordenação tripartite para a efetividade e a democratização das Políticas Públicas de Emprego na coordenação do estado de bem-estar social no Brasil. O tripartismo, como uma tecnologia civilizatória de diálogo de cúpula, supostamente pode produzir resultados de ampliação de direitos sociais e de aprimoramento estratégico da política e da economia, para o bem-estar e para a competitividade (MARINHO, BALESTRO e WALTER, 2010. BALESTRO, MARINHO e WALTER, 2011). Desse modo, parte-se da interação entre políticas públicas de emprego e bem-estar social no tripartismo brasileiro a partir de Constituição Federal de 1988, que é quando se formaliza a ideia do diálogo social como parte da estratégia de desenvolvimento do país.

Considerando que o estudo pode encaminhar análises amplas sobre a configuração institucional do capitalismo brasileiro por meio da conexão com as políticas de emprego, o tripartismo e as possibilidades de um Estado de bem-estar, origina-se da suposição de que **o tripartismo contribui para a efetividade das políticas públicas de emprego**, permitindo que a coordenação dos interesses alcance seu ponto ótimo²³, ou seja, opere ao nível de interseção da troca política. A lógica do trabalho de campo e das análises teóricas desenvolvidas ao longo da pesquisa será verificar a hipótese levantada para problematizar a centralidade, ou não, do tripartismo no Brasil para as estratégias organizadas, sem, contudo, procurar explicações causais para as relações estabelecidas.

O âmago da perspectiva das variedades institucionais do capitalismo (VOC) é a relação capital-trabalho, relação essa entendida como processo de coordenação na VoC. Essa perspectiva tem as firmas como ator central, e examina o estado de instituições capitalistas como a economia das habilidades profissionais, os esquemas de coordenação das relações industriais e estratégicas, a negociação coletiva e, mais recentemente, o papel político do Estado e da cultura nas economias de mercado. Além de observar nuances institucionais, a VoC também se fia na consideração de complementaridades institucionais. Esta última, de grande valor analítico para esta

²³Ideia melhor explicitada no capítulo segundo, **Figura 1**.

pesquisa, se ponderarmos que a perspectiva adotada neste estudo procura a relação de complementaridade entre tripartismo, políticas públicas de emprego e bem-estar social.

A delimitação do conceito de coordenação para esta avaliação do tripartismo na configuração institucional do capitalismo brasileiro emergiu, em grande medida, das perspectivas acessadas na VoC. Coordenação é um conceito vital nas variedades institucionais do capitalismo, pois é por meio dele que se vislumbram as relações entre os atores estratégicos no sistema capitalista e as interações entre os atores e as instituições. A própria coordenação é ao mesmo tempo uma ferramenta analítica (como categoria ou dimensão abstrata) e uma instituição formal a ser analisada.

Para operacionalizar o conceito de coordenação, duas categorias ou mecanismos de coordenação foram selecionadas, o tripartismo, e de maneira secundária, a negociação coletiva. Para mensurar o grau de coordenação na realidade estudada por meio das entrevistas em profundidade com as representações atuantes no tripartismo e por meio da aplicação de questionário tipo *survey* três dimensões foram observadas, o interesse na coordenação, a existência de uma agenda voltada para as questões de coordenação e a percepção de resultados positivos gerados pelos mecanismos de coordenação.

Com o objetivo de compreender a relação entre a coordenação tripartite e a efetividade das políticas públicas de emprego na percepção das representações de interesses foram utilizados dois instrumentos, uma escala de concordância tipo *Likert* para verificar variáveis que pudessem sinalizar o nível de interesse dessas representações nos mecanismos de coordenação, bem como identificar resultados do tripartismo percebidos, e um roteiro para entrevistas em profundidade.

A coleta de dados inicialmente se dividiu em duas etapas, uma documental, e outra de ida ao campo, com aplicação de questionário e realização de entrevistas. A análise de documentos, no entanto, se mostrou pouco efetiva para os objetivos da pesquisa, pois as fontes eram ruins e não forneciam substrato para identificar a percepção dos atores de importância para a pesquisa. Três tipos de documentos foram avaliados, primeiro, documentos disponíveis nos sítios das principais federações de empresários (FIESP, FIEMG e FIRJAN) e das principais centrais sindicais (CUT, Força Sindical e UGT) que tratassem de políticas de qualificação profissional, seguro-desemprego, negociação coletiva, tripartismo e outras questões de proteção social e intermediação de mão de obra. A exceção da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o material disponível nos sítios institucionais era excessivamente panfletário ou não

tratava de temas centrais à pesquisa, especialmente o tripartismo. Neste último caso, destaque para as federações de empregadores.

O segundo tipo de documento analisado foram as atas do CODEFAT, disponíveis desde 1990 no sítio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A lógica de acionar esse registro era a de verificar os posicionamentos do Governo, dos Empregadores e dos Trabalhadores sobre o tripartismo, a negociação coletiva, as políticas de qualificação profissional, o seguro-desemprego e outras questões de proteção social e intermediação de mão de obra. O produto seria um quadro codificado com intervalo de período, por temas, com a posição do ator Trabalhador, do ator Empregador e do ator Governo. Seriam três quadros referentes a três períodos distintos a serem consolidados. Contudo, as atas disponíveis no sítio do MTE estão em versão executiva e resumida. Só seria viável extrair dali os temas tratados nas reuniões das duas últimas décadas, o que não correspondia à finalidade proposta pela análise documental, mas não codificações mais encorpadas a partir das falas dos atores. O terceiro tipo de documento pesquisado foram as publicações impressas das instituições citadas, cujo conteúdo se assemelhava qualitativamente ao material contido nos sítios institucionais.

Aproveitando a ocasião da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD, de 8 a 11 de agosto de 2012, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília, DF, Brasil), cume de um amplo processo de coordenação tripartite das políticas públicas de emprego, fez-se a coleta de dados tipo *survey* com a aplicação de um questionário para os delegados da I CNETD.

O instrumento para a coleta de dados na I CNETD foi previamente preparado com a tutoria do orientador. As categorias analíticas estavam baseadas nas propostas discutidas na I CNETD²⁴, elaboradas a partir do material produzido nas conferências estaduais que a antecederam. O instrumento consistia em um questionário²⁵, de título “Percepção Sobre Diálogo Social, Tripartismo e Negociação Coletiva”. O propósito foi identificar a percepção dos delegados da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD) sobre os temas diálogo social, tripartismo e negociação coletiva, entendendo a relevância das noções dos atores para a conformação institucional tripartite das políticas públicas de emprego.

²⁴ Tivemos acesso prévio às propostas a serem discutidas na I CNETD, via DATAUnB, que estava trabalhando na consolidação das propostas das conferências estaduais anteriores à I CNETD.

²⁵ Disponível integralmente nos anexos.

O questionário foi dividido em dois blocos: 1. Negociação coletiva e 2. Diálogo Social e Tripartismo. Foram apresentadas vinte e uma afirmações aos respondentes cujas respostas deveriam ser dadas em termos de uma escala de concordância tipo *Likert* em que '1' é 'Concordo fortemente', '2' é 'Concordo', '3' é 'Discordo' e '4' é 'Discordo fortemente', Também havia as opções 'Não sabe' e 'Não Respondeu'.

A pesquisa foi realizada junto aos delegados que participaram da Conferência pontualmente em dois grupos temáticos²⁶: o Grupo Temático 2 “Negociação Coletiva e Políticas de valorização do salário mínimo” e o Grupo Temático 12 “Fortalecimento dos Atores Tripartites e Diálogo Social”. Os dois grupos tratavam dos temas mais convergentes aos interesses da pesquisa, o que orientou o recorte. O grupo 2 de tema negociação coletiva contava em média com 100 delegados, já o grupo 12 sobre diálogo social e tripartismo contava com uma média de 60 participantes.

A composição esperada para cada grupo na I CNETD era de 30%, 30%, 30% e 10%: 30 delegados(as) da bancada de trabalhadores, 30 delegados(as) da bancada de empregadores, 30 delegados(as) da bancada do governo e 10 delegados(as) da bancada da sociedade civil.

Foram distribuídos 130 questionários nos dois grupos mencionados, e foram devolvidos 85 questionários preenchidos. Isso representa uma taxa de resposta de 65%. Trata-se de percentual bastante razoável, de acordo com a literatura, para questionários autoaplicados em amostras intencionais. Desses 85 devolvidos, um foi descartado por não conter o mínimo necessário de informações para tabulação, como a bancada e o setor da economia que pertence o respondente.

A distribuição da amostra por categoria de respondente (tipo de bancada) segue na **Tabela 2**:

Tabela 2 – Distribuição da amostra por tipo de bancada, I CNETD, Brasil, 2012 (%).

Tipo de bancada	%
Outro	9,5
Trabalhadores	26,2
Governo	28,6
Patronal	35,7
Total	100,0 ²⁷

Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

²⁶ A I CNETD fora constituída por 12 grupos temáticos, com uma média de 1200 delegados no total.

²⁷ N=84

A distribuição da amostra por setor da economia segue na **Tabela 3**:

Tabela 3 - Distribuição da amostra por setor da economia, I CNETD, Brasil, 2012 (%).

Setor	Frequência	%
Indústria	14	16,7
Comércio	7	8,3
Serviços	11	13,1
Setor Público	23	27,4
Outro	11	13,1
não respondeu	18	21,4
Total	84	100,0

Fonte: Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

Na amostra, 16,7% pertenciam ao setor da indústria, 8,3% ao setor do comércio, 13,1% ao setor de serviços; ao setor público pertenciam 27,4% da amostra, a outros setores, 13,1%, e 21,4% da amostra não respondeu. O setor público tem a maior participação na amostra de respondentes dessa coleta de tipo *survey*.

Em uma segunda etapa da coleta de dados, foram realizadas quatorze entrevistas em profundidade²⁸, no âmbito da pesquisa “o lugar da governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiado pelo CNPq (Edital MCT/CNPq/CAPES Nº 07/2011 – Universal), já mencionada.

A primeira entrevista em profundidade foi feita em 29 de março de 2012, no Ministério do Trabalho em Emprego (MTE), com o Secretário Geral da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e membro titular do Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), Francisco Canindé Pegado do Nascimento. O entrevistado vive na cidade de São Paulo (SP), mas está constantemente em Brasília desempenhando sua atribuição de representar os trabalhadores junto ao MTE/CODEFAT.

Essa entrevista, sendo a primeira, representou um “teste” para o campo, no sentido de avaliar o preparo da pesquisadora-entrevistadora, e de ser uma avaliação do roteiro preparado²⁹ e do desempenho da interação entre interlocutores.

Um novo roteiro foi elaborado, como parte da coleta de dados do projeto de pesquisa. Uma revisão cuidadosa foi feita no instrumento para assegurar que a linguagem e as formulações estivessem adequadamente traduzidas para a esfera da vida prática, em contraposição à teoria pura. A intenção era ampliar as possibilidades compreensivas com os entrevistados.

²⁸ Relação dos entrevistados disponível no anexo.

²⁹ Disponível em “Anexos”.

Essa última versão do roteiro foi utilizada em todas as outras entrevistas, com exceção das entrevistas feitas com representantes do governo. Como o governo desempenha um papel diferenciado na configuração institucional do tripartismo, essencialmente representando o interesse de todos, foi necessário pensar em um novo norte para as entrevistas. Esse norte foi dado pelos próprios gargalos detectados nas onze entrevistas feitas anteriormente com as representações de empregadores e de trabalhadores.

A análise dos dados está pautada na utilização de estatística descritiva da amostra da coleta de dados tipo *survey* na I CNETD, 2012, e em codificações extraídas das entrevistas em profundidade, com orientação da literatura e do conceito de coordenação.

As entrevistas em profundidade foram gravadas e depois transcritas em arquivo *Word*. Três categorias analíticas orientaram a codificação das entrevistas em profundidade: Bem-estar social, coordenação e políticas públicas de emprego. O Bem-estar social relativamente às políticas públicas de emprego compreende tanto medidas públicas protetivas, como o Seguro-Desemprego, quanto medidas ativas, tais como educação, renda e o desenvolvimento de capacidades. Como o bem-estar social é pano de fundo deste estudo da relação entre coordenação tripartite e efetividade/democratização das políticas públicas de emprego, na forma de resultados do tripartismo para a construção do bem estar, esta categoria se afigura como fundamental para compreender a relação proposta. O bem estar-estar, como um fenômeno histórico com características definidas na literatura e já apresentadas aqui anteriormente, é uma compreensão emprestada à esta composição, assim como as Políticas Públicas de Emprego. Para operacionalizar as políticas públicas de emprego, duas dimensões da política estão evidenciadas, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, pois focam seu caráter ativo.

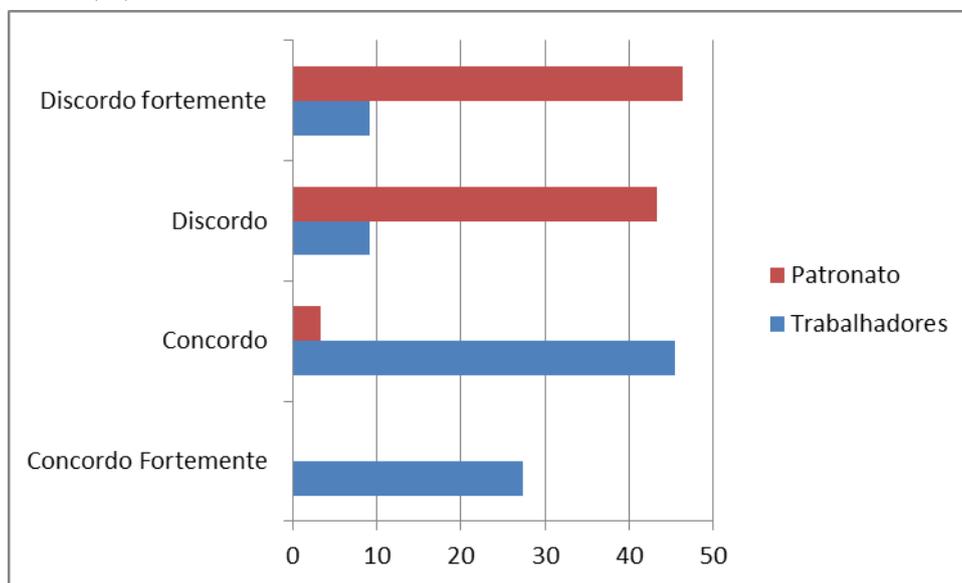
A coordenação está compreendida em duas categorias analíticas, o tripartismo e a negociação coletiva. Estas parecem ser as ‘instituições de coordenação’ mais utilizadas e com maior referência na literatura.

CAPÍTULO V – A percepção dos atores sobre a coordenação tripartite das Políticas Públicas de Emprego no Brasil: desafios para o diálogo e para o bem-estar social

Divergências históricas e persistentes entre a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal estão refletidas nos resultados a seguir apresentados da análise descritiva dos dados coletados na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, 2012. As mais evidentes divergências aparecem nas assertivas sobre diálogo social e tripartismo que versam sobre a representação de trabalhadores por local de trabalho, a democratização decisória das políticas industrial, de inovação e de qualificação profissional (Sistema S e PRONATEC) do país e a disparidade de recurso e de poder de influência entre trabalhadores e empregadores nos espaços tripartites.

Sobre as representações de trabalhadores por local de trabalho ser obrigatórias, a bancada de trabalhadores se manifesta na amostra majoritariamente a favor, 72,8%, e a bancada patronal se manifesta em 90% contra a afirmação, como mostra o **Gráfico 1**:

Gráfico 1 - As representações de trabalhadores por local de trabalho devem ser obrigatórias segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).

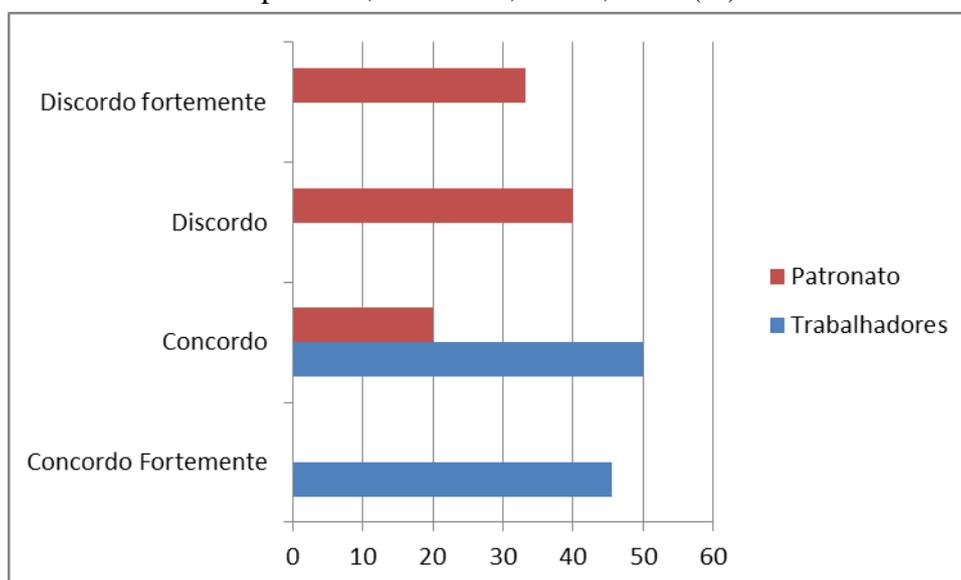


Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

A partir do gráfico abaixo se percebe uma clara divergência de percepção entre trabalhadores e patronato no que se refere à democratização da política nacional de inovação industrial. A representação de trabalhadores na amostra concorda em 95,5% que a introdução de novas tecnologias de produção na empresa deve ser negociada com

os trabalhadores antes de ser implementada; na bancada patronal, apenas 20% concorda com a afirmação e 73,3% discorda ou discorda fortemente.

Gráfico 2 - A introdução de novas tecnologias de produção na empresa deve ser negociada com os trabalhadores antes de ser implementada segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).



Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

Os dados dos **Gráficos 1, 2 e 3** revelam uma rejeição às relações industriais mais coordenadas por parte dos empresários, e essa rejeição pode ser considerada uma *proxy* de rejeição ao tripartismo também, dado que o tripartismo é tido como um mecanismo de democratização do debate e das decisões políticas.

Para questões que se referem mais intimamente à liberdade sindical, ensejada pela Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tais como se “O Estado deve intervir nas relações entre capital e trabalho”, ou se “Os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário”, ou se “A contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória” verifica-se certa tendência de respostas em favor da manutenção da unicidade sindical e da centralização da ação.

A maioria dos respondentes da amostra (69,6%, ver Tabela 5), com exceção da bancada da sociedade civil, discorda que se quebre a centralização da representação por categoria vigente no país e constitucionalmente estabelecida³⁰, como mostraram os quantitativos apresentados adiante na **Tabela 4**. A quebra da unicidade sindical

³⁰ CF 1988, Art. 8º, II.

enfraqueceria a atual estrutura de representação, aumento a complexidade da coordenação tripartite e do diálogo social em macronível. A complementaridade institucional está sistematicamente vinculada à ideia de sistemas de coordenação no macronível, pois ela passa a ser a compreensão, e a incorporação, da dimensão não apenas econômica, mas, sobretudo, social e política das instituições. Tal quebra poderia comprometer a eficiência e a utilidade da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego em macronível.

Por outro lado, a descentralização representativa por categoria poderia repercutir fortemente na estruturação vertical das relações industriais e na tendência ao monopólio da representação características de Economias de mercados Hierárquicas (EMH), ampliando as possibilidades de coordenação das relações industriais para as esferas estadual e municipal e contemplando necessidades distintas de negociação capital/trabalho de forma mais independente do Estado. Como apontado por Schneider e Karcher (2010), os sindicatos na América Latina tem menos força de autonomia organizacional no mercado de trabalho, dependem mais do Estado e de líderes políticos e encontram poucos sindicatos patronais com os quais possam barganhar independentemente.

Na amostra da bancada de trabalhadores, 22,7% concorda fortemente ou concorda com a afirmação de que os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário; a maioria, 77,3%, discorda ou discorda fortemente da afirmação.

Na amostra da bancada patronal, 23,4% concorda fortemente ou concorda com a afirmação de que os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário; a maioria, 73,3%, discorda ou discorda fortemente da afirmação, e 3,3% não respondeu.

Na bancada do governo, 33,3% concorda fortemente ou concorda com a afirmação de que os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário; 62,5% discorda ou discorda fortemente da afirmação, e 4,2% não sabe.

Na amostra da bancada outros, que representa a sociedade civil, a maioria, 62,5%, concorda fortemente ou concorda com a afirmação de que os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário; 37,5% discorda ou discorda fortemente da afirmação.

Tabela 4 - Negociação coletiva na percepção da amostra por bancada, I CNETD, Brasil, 2012 (%).

	Afirmção sobre Negociação coletiva	Concordo Fortemente	Concordo	Discordo	Discordo fortemente
Bancada de trabalhador	O Estado deve intervir nas relações entre capital e trabalho	4,5	40,9	36,4	13,6
	Os trabalhadores devem ter o direito de se organizarem em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário	4,5	18,2	18,2	59,1
	A contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória	22,7	22,7	13,6	40,9
Bancada patronal	O Estado deve intervir nas relações entre capital e trabalho	3,3	33,3	33,3	23,3
	Os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário	6,7	16,7	20,0	53,3
	A contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória	33,3	20,0	16,7	23,3
Bancada do governo	O Estado deve intervir nas relações entre capital e trabalho	20,8	58,3	20,8	0,00
	Os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário	12,5	20,8	25,0	37,5
	A contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória	33,3	41,7	20,8	4,2
Bancada da sociedade civil	O Estado deve intervir nas relações entre capital e trabalho	25,0	50,0	0,00	12,5
	Os trabalhadores devem ter o direito de se organizar em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário	25,0	37,5	25,0	12,5
	A contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória	12,5	0,00	12,5	37,5

Fonte: autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

No que se refere à obrigatoriedade da contribuição sindical em contraposição à proposta de contribuição negocial, 45,4% da bancada de trabalhadores concorda fortemente ou concorda com a afirmação de que a contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória; 54,5% discorda ou discordo fortemente da afirmação (Ver **Tabela 4**). Genericamente, as opiniões sobre a temática estão bem divididas. Cabe notar que mesmo dentro do movimento sindical essa é uma questão sem consenso entre as posições das centrais; a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a maior central do país, tem uma posição diferenciada, pois defende

abertamente o fim do imposto sindical, assim como está posto na fala de um representante dos trabalhadores da CUT durante entrevista em profundidade:

“o Imposto Sindical ele subordina o trabalhador ao sistema falido e que muitas vezes, eu costumo dizer, muitas vezes é para enriquecer o sindicalista, a burocracia sindical...” (CUT, 2013)

Na amostra geral, 57,4% concorda fortemente ou concorda com a afirmação de que a contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória; 42,6% discorda ou discorda fortemente da afirmação, como mostra a tabela subsequente com a distribuição geral das respostas por escala de concordância para os itens sobre Negociação Coletiva:

Tabela 5 – Distribuição geral das respostas por escala de concordância para os itens sobre Negociação Coletiva – I CNETD, Brasil, 2012 (%).

Item	Concordo Fortemente	Concordo	Discordo	Discordo fortemente
Os Sindicatos de trabalhadores e de empregadores devem poder negociar acordos, mesmo que estes não estejam contemplados na legislação trabalhista	31,7	48,8	9,8	9,8
A Constituição brasileira garante a livre organização sindical nos locais de trabalho	24,7	43,2	16	16
O Estado deve intervir nas relações entre capital e trabalho	10,7	44	27,4	13,1
Os trabalhadores devem ter o direito de se organizarem em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário	9,8	20,7	22	47,6
A contribuição sindical paga pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatória	11,2	46,2	28,8	13,8
A contribuição sindical deve ser negociada com a categoria	37,8	46,3	9,8	6,1
Os conflitos entre trabalhadores e empregadores podem ser resolvidos por meio de acordos que devem ser reconhecidos pela Justiça do Trabalho	33,8	45	11,2	10
A legislação trabalhista deve permitir aos sindicatos patronais e de trabalhadores negociarem coletivamente, especialmente em momentos de crise econômica	40,7	45,7	8,6	4,9
O não cumprimento dos acordos coletivos firmados entre trabalhadores e empregadores deve ser punido	46,3	48,8	3,7	1,2
A situação financeira da organização/empresa deve estar disponível para as partes em negociação salarial e de benefícios	20	48	9,3	22,7

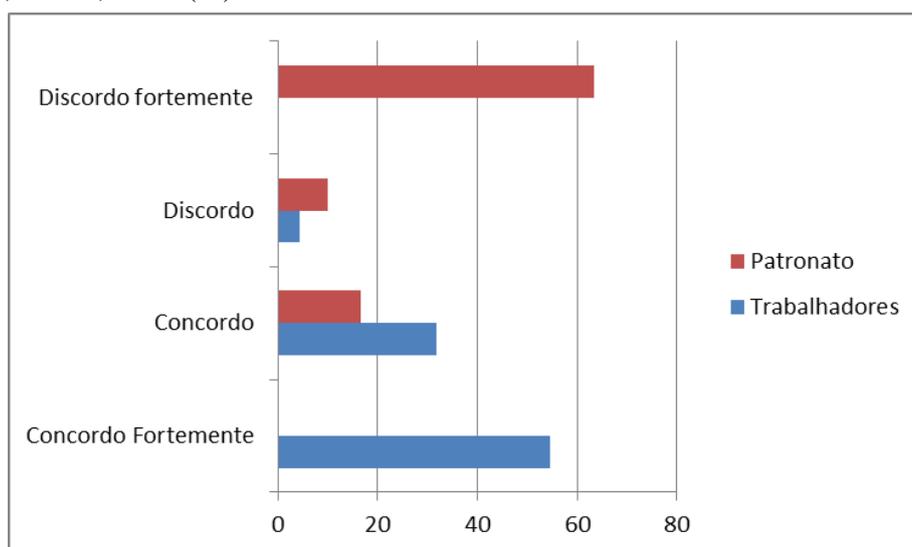
Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

No que tange ao diálogo social e ao tripartismo, o que se examina é certa tendência da bancada patronal da amostra em resistir à ampliação do diálogo social tripartite ou bipartite em temas como a gestão tripartite de recursos financeiros do

Sistema 'S', a consulta para a introdução de novas tecnologias de produção na empresa e a representação de trabalhadores entre os membros do Conselho de Administração das empresas com mais de 500 (quinhentos) funcionários.

A assertiva seguinte está entre os pontos de maior polêmica entre as duas bancadas. Como se observa no gráfico, a representação de trabalhadores na amostra tem posição majoritariamente favorável (86,3%) em que os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo; já a bancada patronal na amostra concorda somente em 16,7% com o objeto, discordando em 73,3% das respostas, como está ilustrado nos quantitativos a seguir:

Gráfico 3 - Os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).



Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

Esta é uma questão complexa e que está na 'hora do dia' no Brasil. Os trabalhadores mostram nas entrevistas em profundidade uma clara preocupação com a exclusão da organização de trabalhadores da gestão da política de qualificação profissional desempenhada pelo Sistema S e agora também pelo PRONATEC, e dizem:

"o diálogo social é uma problema de cultura e de vontade políticas" '... os governos, os governantes, os gestores, eles não são forjados nessa relação de diálogo, entendeu? Aí pressupõe, digamos assim, um entendimento de que o governo vai lá, e decide, o empresário toma as decisões e pronto!' (CUT, 2013)

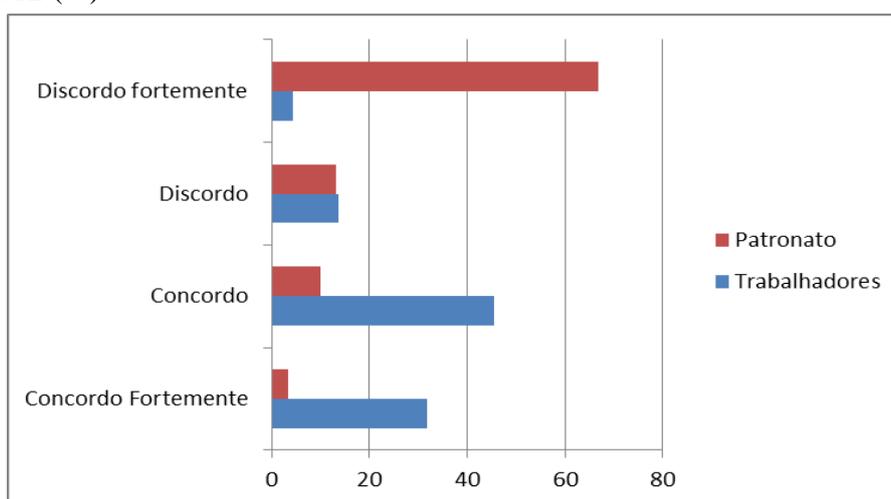
O governo, por outro lado, dissemina em seu discurso que o tripartismo é uma tendência, e que, em algum momento, o domínio dos empregadores na gestão do Sistema S e do PRONATEC vai ficar politicamente inviável, pois a tendência democratizante é forte e os sistemas de capacitação profissional acima mencionados ocupam somas grandes de recursos que são públicos, como ilustram os trechos das entrevistas em profundidade listados abaixo:

‘O tripartismo é uma tendência (sobre o estabelecimento do tripartismo no PRONATEC). É um exercício que está avançando no Brasil.’ (trecho codificado da entrevista em profundidade feita com gestor do MTE, 2013)

‘Os recursos públicos são de todos (sobre a utilização de recursos emprestados à FIESP)! Gerar emprego é um interesse do governo...’ (trecho codificado da entrevista em profundidade feita com gestor do MTE, 2013)

Os trabalhadores se manifestam em maior parte favoráveis (77,3%) em que deve ser obrigatório um terço de representantes de trabalhadores entre os membros do Conselho de Administração das empresas com mais de 500 (quinhentos) funcionários; a bancada patronal, ao contrário, discorda fortemente da matéria (80%), como mostram os dados a seguir:

Gráfico 4 - Deve ser obrigatório um terço de representantes de trabalhadores entre os membros do Conselho de Administração das empresas com mais de 500 (quinhentos) funcionários segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).



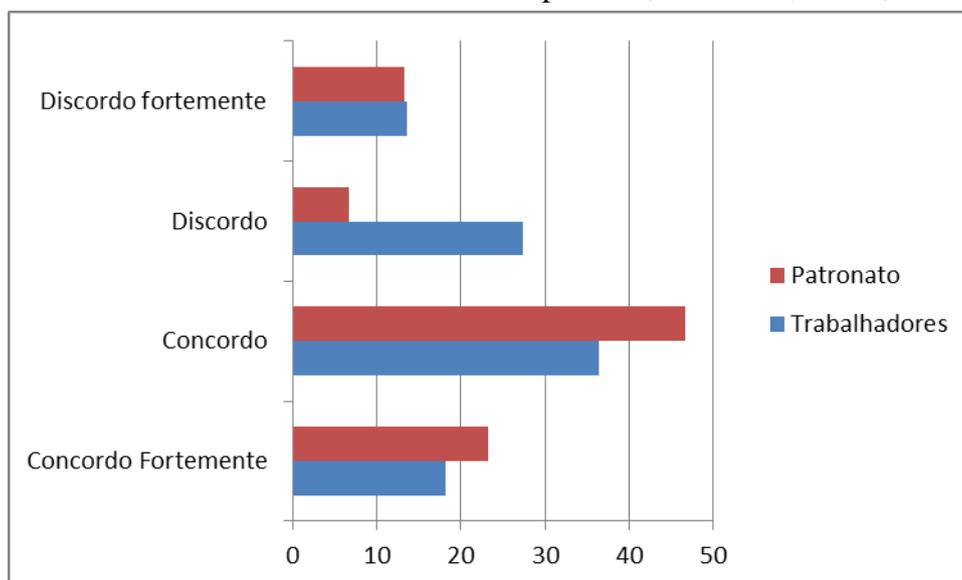
Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

A maioria da bancada patronal (70%) e 54,6% da bancada dos trabalhadores na amostra acreditam na igualdade de recursos (influência e capacidade de formular propostas) entre as representações dos trabalhadores e dos empregadores nos espaços

tripartites, o que pode revelar posição otimista das duas bancadas diante de diferenças históricas de capacidade de organização e de autonomia dos trabalhadores e do patronato³¹, ou ainda revelar um movimento de reordenação dos mapas de influência no Brasil atual, que decorre de alterações no arcabouço institucional e regulatório das duas últimas décadas.

Sobre se as representações dos trabalhadores e dos empregadores possuem igual poder de influência e igual capacidade de formular propostas nos espaços tripartites, percebe-se uma leve tendência para maior concordância na amostra da bancada patronal (70%) enquanto que na representação de trabalhadores, o percentual de concordância (54,6%) é menor, como projetado no **Gráfico 5**:

Gráfico 5 - As representações dos trabalhadores e dos empregadores possuem igual poder de influência e igual capacidade de formular propostas nos espaços tripartites segundo a bancada dos trabalhadores e bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%).



Fonte: da autora, produzido a partir de dados coletados na I CNETD, 2012.

Nas entrevistas em profundidade, no entanto, essa questão aparece de forma mais complexa. Parece haver a percepção de que a representação de trabalhadores aumentou sua capacidade de organização, de representação, de proposição e de poder de influência dentro dos espaços tripartites na última década, enquanto que a bancada patronal vem paulatinamente perdendo poder de influência nesses espaços, como manifesto nas falas selecionadas entre os trechos codificados das entrevistas em profundidade:

³¹ Ver DINIZ (2000, 1992, 1978) e ANTUNES (1979).

*‘...por incrível que pareça, o que eu acho é que a representação que **menos tem poder de influência hoje nos espaços tripartites** ou que menos tem poder hoje é a iniciativa **privada**...’ (FIEMG, 2013)*

A representatividade dos empregadores caiu muito com a saída das três principais representações (CNI, CNA e CNC), e os trabalhadores estão muito bem preparados, são muito combativos e detêm muitas informações. (MTE, 2013)

*A bancada dos trabalhadores/as é muito forte no CODEFAT, tem muito poder de decisão, é muito bem preparada, especialmente por contar com a **assessoria do DIEESE**, uma instituição muito bem preparada; numericamente os trabalhadores/as são muito fortes. (MTE, 2013)*

Outros entrevistados acreditam que existe um equilíbrio de capacidades e de recursos dentro do CODEFAT, tanto do ponto de vista do estímulo, como do ponto de vista político e da paridade:

No caso do CODEFAT a participação das três bancadas é bem equilibrada, do ponto de vista do estímulo. (MTE, 2013)

‘Do ponto de vista político, do ponto de vista do poder de decisão nós temos um equilíbrio entre as representações no caso do CODEFAT.’ (CUT, 2013)

‘O governo prima pelo tripartismo, com paridade numérica’. (MTE, 2013)

O estado das relações de confiança/relações interpessoais/interesse, do acesso direto ao poder/*lobbies*/desigualdade de condições de atuação e da capacidade de firmar acordos sistêmicos para o longo prazo parecem ser o termómetro para medir o grau de coordenação das relações estratégicas e os níveis de vontade política (disposição para dialogar e tomar decisões conjuntas) dos atores para o diálogo social. O aparente baixo grau de coordenação e disposição política para o diálogo social e para a codeterminação apareceu batizado nas falas dos entrevistados como “imaturidade”. O discurso da “maturidade” surgiu mais vezes nas entrevistas com os empregadores. A referência à uma imaturidade política no Brasil aparecia associada às ideias como cogestão, codeterminação, negociação em nível estadual, mudança de cultura, característica jovem da democracia brasileira, proteção ao empregado, Sistema S e PRONATEC. As associações revelam mais uma vez a resistência patronal em democratizar a gestão da Qualificação Profissional (QP) e ampliar o tripartismo das políticas públicas de emprego. A QP é vista pela representação da CNI como uma preocupação maior para o empresariado do que para os trabalhadores, e estes são tidos como imaturos pelo

patronato por não conseguirem sequer uma organização consistente, interna e entre as centrais, para a ação estratégica na relação capital/trabalho.

No caso das centrais, a referência a uma imaturidade política no Brasil aparecia associada a ideias como, no caso da CUT, respeito aos diversos setores, modernidade nas relações do Estado, cultura e vontade políticas, conservadorismo nas relações capital/trabalho; no caso da Força Sindical veio acompanhada da ideia do “convencimento de democratização”. Para o sindicalismo a imaturidade política passa pela “cultura da exclusividade” do patronato brasileiro, ainda hoje reproduzida no discurso e na ação desse segmento.

Sobre a capacidade de firmar acordos sistêmicos para o longo prazo, a representação da FIESP afirmou, em entrevista, que institucionalmente o Brasil sempre funcionou como ‘desconstrução’, e que não obteve êxito ao longo do século XX em construir nada realmente sistêmico e estratégico para o futuro do país:

*Sobre as políticas de qualificação profissional e industrial: ‘São iniciativas isoladas, eu não sei onde isso se encaixa num **visão de futuro do país**. [...] **Não existe estratégia para o longo prazo**, a gente passou muito tempo desmontando o que tinha, o que foi feito, e ninguém construiu nada, agora que a gente começa a retomar o crescimento do país a gente percebe a falta que tem essa integração toda. (FIESP, 2013)*

Outro ponto que apareceu com certa recorrência nas entrevistas em profundidade é a característica ‘jovem’ da democracia brasileira. Esta característica está sugestionada como fator relevante para entender a supracitada imaturidade política dos atores coletivos de interesse para o diálogo social e na relação com o governo/Estado. Os empresários tendem a sobressaltar o aspecto cultural cristão difuso que afeta a democracia do país e, sequencialmente, a relação Estado/Mercado/Sociedade:

*‘... a questão da **maturidade** desse país pra isso (coordenação tripartite) acontecer, e eu acredito muito na mudança de cultura, desde que se saiba perceber com que velocidade ela pode acontecer e no país essa questão é muito recente, a política do país é muito recente. **O País é muito novo ainda em relação a sua trajetória da Democracia e de desenvolvimento da sua política**. Então a gente percebe uma relação que, além da questão da pouca idade do país nessa trajetória, vem da sua cultura religiosa que é a **cultura onde ganhar dinheiro é feio**, ter lucro, isso é coisa de quem tá dando nó na sociedade. Isso é fruto da nossa origem do ‘carolismo’, do cristianismo, onde o dinheiro é pecado, onde a riqueza é pecado, ’ (FIEMG, 2013)*

Os trabalhadores, na outra mão, se fiam mais na ideia das elites resistentes como o grande entrave de inserção de camadas mais abrangentes da sociedade, representadas pelos/as trabalhadores/as, nos processos consultivos e decisórios:

*‘Porque na verdade esses espaços tripartites, como vocês já sentiram, isso é uma coisa muito importante para nós, para a sociedade, digamos assim, para a elaboração de ideias que se transformam em políticas públicas..., mas, isso pressupõe também um **nível de modernidade**, eu não estou falando em modernidade que o pessoal fala, **o nível de modernidade nas relações do estado com a sociedade que nós ainda não temos no Brasil, ainda não está totalmente resolvido**. Esse é um processo ainda a ser construído...’ (CUT, 2013)*

*‘...então, eu acho que o maior problema está, digamos assim, no processo de **amadurecimento da democracia brasileira**, que pressupõe, num sistema democrático e maduro, que pressupõem o respeito aos diversos setores e o trato, digamos assim, maduro e equilibrado dos conflitos que são naturais no sistema.’ (CUT, 2013)*

As percepções das três representações consultadas confirmam a perspectiva apontada por Nölke (2013) de que, em sistemas institucionais onde o Estado tem um papel proeminente existe a disposição para que a coordenação das relações estratégicas funcione muito influenciada pela ‘proximidade’, isto é, uma coordenação onde as relações interpessoais informais, também os *lobbies* político, tem peso definidor, como reforçado na perspectiva da representação governista e da representação empresarial:

‘...as relações interpessoais ajudam no processo de reconhecimento da importância da cooperação...’ (MTE, 2013)

Ou

*‘Mas, essa pluralidade ela se expressa dentro das federações, agora, em que medida a maior expressão das federações num diálogo mais concertado com o governo poderia levar a minimizar esse oligopolismo que você está falando, como de fato poderia, não é, **a gente sabe que tem empresas que não dependem de estrutura nenhuma pra se relacionar**, como as grandíssimas empresas não dependem disso que a gente acaba tendo, é fato não é, que **se a gente tivesse uma política industrial mais consertada talvez a gente tivesse um quinhão mais dividido**, não é, porque a gente realmente, se você fala é verdade, não é, então assim, a gente poderia crescer com a representação das médias e pequenas empresas na discussão com certeza, conversa num espaço maior de diálogo...’ (FIRJAN, 2013)*

Isso traz implicações sérias para a igualdade sociopolítica e para a democracia dos sistemas, pois os processos tendem a ser catalisados para os grupos que detém maior capital social³². Esses mesmos ‘grupos avantajados’ racionalmente vão procurar a manutenção dos *status quo* que os beneficia, em detrimento do avanço da democratização dos processos e da distribuição social de resultados, com o que a representação de trabalhadores corrobora:

³² BOURDIEU, P. (1980) Le capital Social. In Actes de la Recherche en Sciences Sociales. Vol. 31. Disponível em <http://www.letunifor.xpg.com.br/arquivos/capsoc2.pdf>

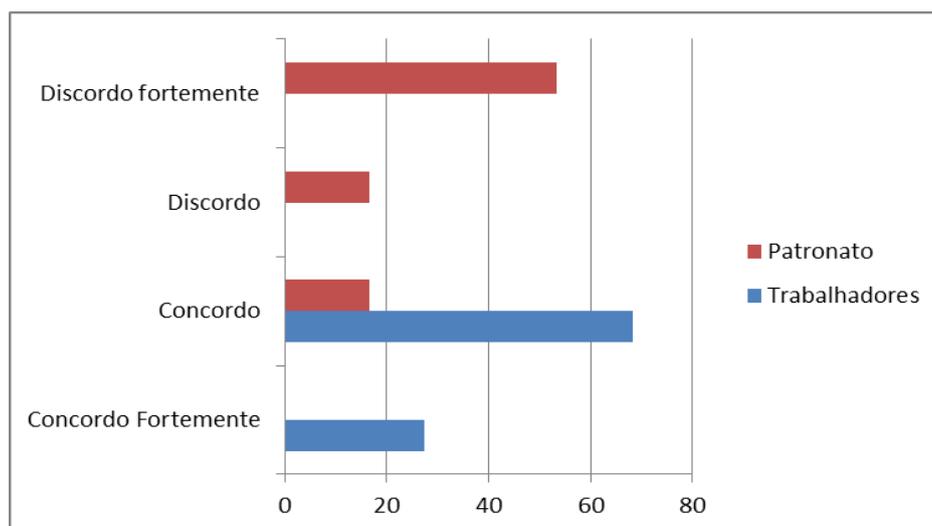
*“A elites querem manter suas estruturas de poder se negando a repensar e modernizar as relações capital/trabalho” ‘O fato é que a representação do empresariado junto a CNI está ligada a pequenas ou médias empresas. Os grandes grupos econômicos tem uma **relação ainda muito conservadora**, digamos assim, da relação capital/trabalho. Essa é uma característica, eu não diria que do Brasil, mas é uma característica dos grandes grupos econômicos de países emergentes, dos chamados países emergentes, que vão se consolidando a partir de um nível de exploração da relação capital trabalho, muitas vezes se acham donos do pedaço, ou seja, resistem a uma, digamos assim, a uma reavaliação dessas relações...” (CUT, 2013)*

Ou

‘o setor empresarial tem uma influência muito forte no congresso nacional...’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

Os resultados também revelam um espaço limitado para construção de consenso em questões relativas à proteção social e à maior transparência das empresas nas relações capital/trabalho. Os representantes dos/as trabalhadores/as concordam massivamente, 95,5%, com a afirmação de que a situação financeira da organização/empresa deve estar disponível para as partes em negociação salarial e de benefícios, enquanto que apenas 16,7% dos representantes do patronato na amostra concordam com a afirmação, ao contrário, a maior parte do patronato discorda ou discorda fortemente, como indicado no **Gráfico 6**:

Gráfico 6 - A situação financeira da organização/empresa deve estar disponível para as partes em negociação salarial e de benefícios segundo a bancada dos trabalhadores e a bancada patronal, I CNETD, Brasil, 2012 (%)



Fonte: dos autores, produzido a partir de dados coletados na I CNETD

Assim, o que se aventa é que há maiores dificuldades de aceitação do diálogo social, especialmente por parte da bancada patronal, quando é ensejada a possibilidade de que o tripartismo deixe de ser apenas consultivo para ser deliberativo, ficando a impressão, a partir da percepção dos atores envolvidos, de que não há estímulo suficiente ou entendimento para a aceitação da democratização das relações entre capital e trabalho ou maior diálogo diante do que é dissenso ou sensível aos interesses das distintas representações corporativas das instâncias tripartites. Mas esse desestímulo pode refletir na verdade um desejo de manutenção do *status quo* por parte de quem controla e gere a economia de empregos e de QP, mesmo quando essa economia se produza também com recursos públicos, com bancos públicos ou com a contribuição compulsória de trabalhadores.

Em economias de mercado hierárquicas onde os sindicatos laborais operam de maneira dependente do Estado, sua autonomia organizativa e sua capacidade de negociação frente às representações de empregadores ficam reduzidas. Além disso, o papel histórico do Estado na Economia e no próprio processo de industrialização brasileira é uma agravante do ponto de vista da autonomia dos atores. O diálogo social só acontece em dimensões estruturantes, ou efetivas e de grande alcance, quando a coordenação das relações estratégicas se dá com o menor nível de constrangimento político-institucional possível, em que o Estado se coloca na posição de mais um ator e não de organizador institucional e legal do diálogo. Nesse sentido, a instância máxima de regulação, idealmente, deveria ser o tripartismo mesmo, e não um Estado que se coloca pairando sobre a sociedade hierarquicamente. Hasse e Schneider&Weigelt (2008) apontam que o relacionamento tenso entre mercado e liberdade está espelhado pela relação entre sistema social e liberdade; o equilíbrio social forma parte central do conceito de uma **economia social de mercado** (tradução nossa, HASSE; SCHNEIDER&WEIGELT, 2008, p 358). A realidade brasileira aponta para o desequilíbrio social, que tende a produzir resultados institucionais de baixa complementaridade.

Os resultados apontam para a permanência de um padrão corporativo em nível da ação dos atores, que, como já colocado, é quando os interesses tendem a se organizar e são defendidos de modo imediatista e circunscrito ao que é entendido como interesse da corporação especificamente, pouco considerando os benefícios de estratégias conjuntas de longo prazo

A proeminência da ação do Estado brasileiro no tripartismo está implícita no discurso do próprio Governo, ao frisar seu papel de gestor da institucionalidade, formal e informal, do tripartite. O governo tem um papel primordial na regulação, na gestão e no estímulo ao tripartismo, negritando questões como a da paridade numérica, o arcabouço legal e a importância da sedimentação da ideia de um tripartismo para a ampliação da democracia no Brasil, assim como indicam os trechos abaixo:

A criação do FAT ampliou a importância do Ministério do Trabalho e Emprego na política de qualificação, que antes estava embasada apenas no pagamento do seguro. (MTE, 2013)

‘O governo prima pelo tripartismo, com paridade numérica’. (MTE, 2013)

“O alcance social da participação é defendido pelo governo, no sentido de tentar sedimentar a cultura da participação e do diálogo. Representamos a ideia da participação no Conselho.” (MTE, 2013)

O empresariado reforça a ideia do Estado-gestor, mas o Estado deve atuar somente como um gestor, não como um executor das políticas públicas de emprego. Esta fórmula de mais gestão/menos execução do Estado, na percepção dos empregadores, parece ser a receita do sucesso do Sistema S e do PRONATEC. Como se pode identificar nas falas selecionadas, persiste o estigma da ineficiência do Estado brasileiro para executar ações e para fiscalizá-las, inclusive:

*O fracasso do PLANFOR é um **estigma** que permanece difícil de ser diluído para o MTE, pela questão do controle e do repasse de recursos. Isso está embaraçando a ação do Ministério do Trabalho para a política de qualificação junto ao Ministério do Planejamento, que se mantém resistente quanto à liberação de recursos. (MTE, 2013)*

*Eu acho que o Ministério do Trabalho, na minha ideia, ele tem que cuidar disso, ele tem que demandar qualificação, entendeu? Ele tem que mapear a demanda, ele tem que saber por que o SINE não está desovando os carinhos que estão lá... Então é **mais um gestor disso tudo** do que executor do curso, seu trabalho não **tem tradição pra isso**.’ (FIESP, 2013)*

*‘As representações tem um assento nos conselhos tripartites, mas, assim, o **papel delas é acessório, quem comanda essa estrutura tripartite é o governo**, porque é natural, o governo existe é pra isso mesmo. As outras duas pernas são pra executar, é pra influenciar, etc., etc.’ (FIESP, 2013)*

*‘Quer dizer, é como se realmente a gente não tivesse condições históricas de abandonar um pouco esse **protagonismo de ser a coisa puxada pelo estado**...’ (FIRJAN, 2013)*

No ponto de vista dos trabalhadores a atuação do Estado é fundamental para garantir o acesso de seu segmento às discussões e também garantir a possibilidade de

tomar parte nas decisões. Esse posicionamento das centrais reforça a característica de um Estado que historicamente opera de maneira hierarquizada, de cima para baixo, corporativa e exercendo considerável controle sobre a ação sindical e os rumos do desenvolvimento. O período liberal não foi capaz de modificar essencialmente o processo de enfraquecimento da ação sindical, nesse momento agravada por fenômenos como a informalidade e a alta rotatividade, decorrentes da precarização e da flexibilização do trabalho. O governo teria, nessa perspectiva, um peso duplo em relação aos trabalhadores e aos empresários no tripartismo, mediando conflitos de outro modo irremediáveis:

*‘pra nós aí que tem as coisas das eleições tudo, eu acho que **se o governo fecha mais com a proposta social** que defende as questões sindicais nós vamos ter mais chances de ganhar com as propostas.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

*‘o problema é que no caso do PRONATEC não tem essa articulação, ou seja, o **governo definiu que é isso** e, mais uma vez, os trabalhadores, a parte mais fraca desta composição da sociedade, acaba não sendo chamada para discutir, ou seja, os **empresários foram chamados para discutir o PRONATEC e os trabalhadores não**. Por isso que pra nós é **fundamental que a educação e formação passe pelo estado**, ali nós participaremos ali nós teremos espaço para participar.’ (CUT, 2013)*

Os trabalhadores mostram maior preocupação com a sinergia entre a qualificação profissional e a educação formal. Já os empregadores, se mostram mais preocupados com a sinergia entre qualificação profissional e o ensino técnico, que segundo o patronato ainda é socialmente desvalorizado no Brasil pela nossa cultura bacharelesca, e novamente, pouco focada na competitividade econômica e na formação de capacidades:

*O problema de cultura: ‘As famílias não entendem que isso é um benefício para filho, articular o Ensino Médio com cursos técnicos do SENAI. Porque o grande sonho do pai brasileiro é que o filho seja doutor e não técnico. Então **nós somos um país cuja cultura é do emprego e não do trabalho**.’ (FIEMG, 2013)*

‘... a oferta de curso técnico para alunos da rede pública do ensino médio, eu acho, que pode ser um diferencial para o país extraordinário...’ (FIRJAN, 2013)

*‘...mas o que acontece é que eu acho que não é só o que as empresas usam, eu acho que existe **uma questão cultural no Brasil de desvalorização do trabalho técnico** é uma coisa assim que eu acho que remonta as nossas origens de escravidão e as nossas visões, assim, **muito bacharelescas** da vida, não vamos comparar a história da Alemanha, você vai a Alemanha você vê aqueles caras das instituições de educação profissional, aquilo dá força para a indústria alemã, dentro da sociedade e o reconhecimento do trabalho da indústria e da própria educação profissional.’ (FIRJAN, 2013)*

Os resultados mostram que parte dos atores entende que a responsabilidade pela qualificação é simultaneamente de todos que dela se beneficiam: a sociedade, o mercado e o Estado, e afirmam:

‘...a responsabilidade pelo o problema da Qualificação Profissional é do Estado, do Mercado e das Empresas concomitantemente’ (FIEMG, 2013)

‘... porque com uma educação acadêmica adequada, com uma rede de capacitação e qualificação, que conte com a participação intensa dos atores sociais, na sinergia entre ministérios, área empresarial e área de trabalhadores, seria tripartite isso, nos teríamos a possibilidade de construção de uma grande campanha que vai sinalizar a inclusão daqueles que estão à margem das novas tecnologias ou dos empregos novos que estão aparecendo...’ (UGT, 2013)

Há também a percepção de que a responsabilidade pela qualificação profissional e pela intermediação de mão de obra é do Estado, seja por causa do desinteresse do empresário ou do trabalhador individualmente em investir em qualificação, o que é uma tendência em Economias de Mercado Hierárquicas (EMH) com alto grau de rotatividade (efeitos negativos da rotatividade, SCHNEIDER e KARCHER, 2010)...

‘Agora, qualificação mesmo, de fato eles (os empresários, as firmas) tendem a não investir muito, deixam por conta do Estado e do Sistema S...’ (FIRJAN, 2013)

‘Qualificação profissional é responsabilidade do Estado principalmente...’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

... seja pela lógica de que essas funções devem ser protegidas pelo estado contra as forças mercantilizadoras capitalistas em sistemas políticos com baixíssima confiança social como o brasileiro. Os trabalhadores entendem que problemas tão cruciais como o da Intermediação de Mão de Obra e da Qualificação Profissional não podem ser deixados ao encargo do setor privado somente, como colocam:

*‘... primeiro eu acho que a gente precisa ter uma política pública fortalecida. Então, eu acho que depois da política pública fortalecida, podemos pensar em forma de PPP (parceria pública, privada) pra isso. Nós temos um temor muito grande que você pegue um problema **tão grave no Brasil e se torne um negócio rentável pra iniciativa privada...**’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

Ao mesmo tempo, as representações sindicais acreditam que as centrais sindicais deveriam voltar a se envolver, articulando e executando políticas de Intermediação de Mão de Obra (IMO) e de Qualificação Profissional (QP), muito embora a experiência desastrosa do passado com o PLANFOR tenha estigmatizado as instituições sindicais como executoras ineficientes e perigosas da IMO e da QP:

Sobre a IMO: ‘Era importante que a gente tivesse cada vez mais envolvimento de entidades sindicais nessa ação.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

*‘nos tivemos um problema no passado, quando o movimento sindical se responsabilizou por qualificar, mas **hoje o movimento sindical está mais maduro**, nos temos que buscar novamente alternativas de participação do movimento sindical nessa área, mas com outros ministérios e com o sistema privado de qualificação, porque isso interessa a todo mundo...’ (UGT, 2013)*

As representações, tanto de trabalhadores, quanto patronal e do próprio governo entendem que a política pública de emprego é feita no país ainda de forma pouco sistêmica, o que quer dizer também de forma pouco estratégica. Muito embora o problema já tenha sido detectado no discurso político e em análises técnicas externas da política pública de emprego³³, na prática, ele continua a persistir. Relativamente à política de Intermediação de Mão de Obra (IMO) e à política de Qualificação Profissional (QP), o empresariado acredita que essa política ainda é feita de maneira muito descolada da demanda de mercado, e por isso pouco efetiva, como se o Estado fosse inventado antes da sociedade. Para a representação nacional do patronato, QP é mais importante para os empresários; o investimento em qualificação é, e sempre foi, prioritário para a indústria, mas antes existiam prioridades, como a inflação, que acabavam impedindo maiores ações nesse campo. Nas falas da representação de empregadores, eles trazem elementos para caracterizar a atuação governamental como o vício da oferta, a falta de uma leitura sistêmica dos problemas, a atuação pífia e desagregada do SINE e a pouca convergência das ações com a oferta da indústria:

‘É, porque aí é o seguinte, quando se monta esses esquemas centralizados em Brasília, se gera o vício da oferta, qual é o vício da oferta, não é programa focado na demanda, é o vício da oferta.’ (FIESP, 2013)

*Sobre o SINE: ‘A gente não analisa a causa dos problemas, a gente procura sempre dar só a disposição ao problema. Então é uma visão muito estreita, você **não tem uma leitura sistêmica do problema**.’ ‘...que investimento em educação profissional e educação de um modo geral precisa ter continuidade e precisa ter uma visão **de longo prazo**...’ (FIEMG, 2013)*

‘...as vagas da indústria, de um modo geral, elas não vão para o SINE. Eu acho que isso é o que eu observo, não é, a indústria tende a fazer os seus processos seletivos de forma própria...’ (FIRJAN, 2013)

‘eu poderia vulgarmente chamar o PRONATEC de uma parceria pública privada, se eu tivesse como premissa que o entendimento comum é de que o Sistema S é privado, tecnicamente é. Eu não estou cometendo nenhuma heresia. Seria uma parceria pública privada. Mas em momento algum eu acho

³³ Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, 2010.

que houve um aprofundamento no sentido de identificar qual a real necessidade no caso da indústria em relação a essa mão de obra que a gente está se propondo a qualificar.’ (FIEMG, 2013)

*‘é necessário uma demanda de qualificação profissional **mais mediada pela relação com a oferta**, mais mediada com relação à indústria e com as demandas [...] no sentido de expandir bastante a oferta de educação profissional e alinhada às necessidades da indústria, porque nós, por natureza, **estamos muito ligados ao segmento industrial...**’ (FIRJAN, 2013)*

A representação de trabalhadores/as chama a atenção para o problema da desintegração do tripé da política pública de emprego, composta pela Intermediação de Mão de Obra (IMO), a Qualificação Profissional (QP) e pelo Seguro-Desemprego (SD) propriamente dito:

‘No caso do CODEFAT, pra nós da CUT, o Seguro Desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional tem que estar articulada, nós chamamos de tripé, o seja, ela devia estar sempre em função uma da outra, não devia ter nada deslocado, não podia ser nada individual, então esta tem sido uma das teses, das iniciativas que nós enquanto conselheiros temos que defender no CODEFAT.’ (CUT, 2013)

De acordo com o discurso da representação do Governo, os grandes problemas causadores dessa quebra da política pública de emprego, que gera ineficiências, é a falta de planejamento estratégico do governo e a execução não sistêmica das ações planejadas, aliadas às más condições operacionais para consultar as bases e à falta de comunicação entre os agentes em todos os níveis, como exposto nas falas:

*“Falta de condições operacionais do Ministério do trabalho para ouvir as bases, **‘existe pouco planejamento estratégico do governo’**. Nos momentos de elaboração das agendas e de políticas o conselho não consegue participar. É um processo que está se iniciando. Também não há demanda por parte dos agentes. **‘Tem que haver um momento de planejamento do próprio CODEFAT’**, um momento em que ele vai pensar a política como um todo.” (MTE, 2013)*

*‘O problema da política de qualificação desenvolvida pelo Ministério não está no desenho, mas sim na implementação ou **na execução** (recurso dos agentes executores, quantidade de recursos disponíveis, processo de liberação desses recursos). O PLANSEQ, por exemplo, veio para atender justamente as demandas setoriais do mercado e dos empresários, e não ficar **descolado dessa demanda da produção**.’ (MTE, 2013)*

A partir do discurso da representação do governo, principalmente, localiza-se um movimento de transição estratégica do Ministério do Trabalho e Emprego em relação à ação/execução sistêmica e integrada da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda. Refletindo um momento de grandes alterações na dinâmica social e econômica do país,

o MTE vem refletindo e conduzindo decisões integradas para a política pública de emprego, trabalho e renda, bem como sistematizando estudos da demanda do mercado de trabalho para a política de qualificação profissional e estratégias para a implementação de parcerias público-privado:

Não é necessário o PRONATEC estar no MTE para o Programa Seguro-Desemprego ser integrado. A coisa está acontecendo de forma sistêmica. O MTE está em interlocução sistêmica com o PRONATEC e com o MEC, via SINE. Nunca antes na história, tantos segurados foram qualificados. (MTE, 2013)

*O PRONATEC ainda não recebeu recursos do FAT, mas, a lógica é que ele veio para **agregar valor à política de qualificação**. O Ministério do Trabalho trabalha em **parceria** com o MEC, isso decorreu de uma **decisão estratégica interministerial**. Decisão estratégica de canalização de recursos para entidades com melhor capacidade de executar os programas de qualificação e alinhá-lo às demandas do mercado. (MTE, 2013)*

A missão do Ministério do Trabalho e Emprego hoje é estudar a demanda do mercado para orientar a política de qualificação profissional. O MEC é mais qualificado. (MTE, 2013)

Parceria público-privada é uma coisa que está sendo estudada pelo Ministério do Trabalho agora. Está se desenvolvendo um trabalho de conhecimento de toda a rede privada de intermediação pelo BNDES para pensar soluções. (MTE, 2013)

Segundo a percepção do representante da FIRJAN, o governo está crescentemente apontado para a possibilidade de se concretizar ações mais integradas e interministeriais dentro de estruturas e programas tripartites, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o CODEFAT e o Plano Brasil-Maior:

*‘hoje nós temos uma política de gratuidade forte com recursos próprios, a partir de 2009, com a mudança no regulamento, avançamos muito com a oferta de educação própria profissional, e a executar esses programas nossos, não é, com autonomia e o que acabou transformando a questão dos Programas do FAT recentes, a opção do PRONATEC foi muito mais interessante, inclusive no ponto de vista governamental, **então o que o governo aponta é essa possibilidade de fazer uma ação mais orquestrada...**’ (FIRJAN, 2013)*

*‘... PRONATEC que surge aí de um grande esforço do Ministério de Educação juntamente com os outros Ministérios, abarcando as ações de educação profissional dentro de uma **articulação com a indústria e também com os órgãos de excelência na execução de educação profissional, que são tanto os IFES, como o Sistema S, trazem uma mudança de perspectiva importante...**’ (FIRJAN, 2013)*

‘...a própria aproximação do governo com o Sistema S, como executor de parte dessa política, não exclusivamente, porque ela está aberta aos outros Órgãos,

*a rede federal, significa uma **aproximação com a nova demanda...**' (FIRJAN, 2013)*

Apesar do estado de imaturidade política ser uma recorrência no discurso da representação de trabalhadores e de empregadores, nota-se certo otimismo em relação a um movimento de amadurecimento para o diálogo social e para a construção de estratégias sistêmicas para o longo prazo, que é lento, mas que está em curso, pois já se incorporou a lógica de que, pelo menos do ponto de vista das relações de trabalho, ou a solução é bipartite ou é tripartite, e faz sentido que as partes conversem e que os interessados sejam consultados. O processo será naturalmente lento, para que seja um processo legítimo. Pode-se sentir o otimismo em alguns trechos das entrevistas em profundidade com representantes da FIRJAN e da FIEMG:

*...eu acho que as ações sociais no Brasil estão caminhando com maior negociação entre as partes, não é, e isso a mediada em que vá sendo, ganhando espaço concretamente certamente vai contribuir pra uma **visão mais orquestrada dos interesses do país como um todo**, não é, eu acho assim que nós estamos caminhando numa **direção de maior negociação e articulação entre estado, trabalhadores e empresários** do ponto de vista das políticas públicas e acho isso positivo. (FIRJAN, 2013)*

*'Mas eu acho que **a institucionalidade brasileira está avançando** e, melhor ainda, eu acho que está avançando essa relação concreta aí que as partes podem levar a uma melhoria continua aí em vista da nossa concertação.'* (FIRJAN, 2013)

*Então a FIEMG ela se posiciona e ela trabalha nessa direção. Vamos colocar as coisas dentro de outro patamar de conversa e de negociação, vamos **construir de fato algo que seja bom para ambas as partes**. Vamos nos livrar dos preconceitos ou das premissas de que o empregador é sempre o cruel ou o agressor, vamos entender que a gente vive hoje numa sociedade que tem uma capacidade de criticar e de lutar por aquilo que entende que é direito dela muito mais democrática do que algumas décadas atrás... (FIEMG, 2013)*

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado pelo Governo Federal, Lei nº 12.513, de 26/11/2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Trata-se de um sistema nacional de parcerias para a ampliação da Qualificação Profissional (QP) em nível técnico, e conseqüentemente a valorização salarial dos trabalhadores. Esse sistema é controlado pelo empresariado e pelo governo, e nasce no contexto do Sistema S. O PRONATEC tem sido objeto de forte conflito no cenário da coordenação tripartite brasileiro. Os trabalhadores pleiteiam junto ao governo a criação de um “Conselho do PRONATEC” que respeite os princípios do diálogo social e do tripartismo preconizados

pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), de modo a torná-lo acessível aos interesses do trabalho. O empresariado resiste à proposta dos trabalhadores e demonstra seu desejo de manter o domínio sobre a economia de QP, o que tem sido estratégico para a atuação empresarial no Brasil, inclusive por ser uma estrutura capaz de angariar a atenção e o suporte do Estado. Ademais, eles afirmam que, do ponto de vista da execução e da gestão, nem o governo, nem os trabalhadores tem condições de atuar no esquema PRONATEC:

*‘Então, nós **estamos trazendo de volta essas confederações patronais pro FAT e estamos solicitando vaga no Conselho do PRONATEC, as seis centrais assinaram uma carta direcionada à Presidente Dilma e ao Ministro da Educação pra colocar as centrais sindicais.**’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

*“Falta maturidade dos atores, por exemplo, queira ou não queira, o Sistema S, do ponto de vista da educação e de qualificação, é um patrimônio nesse País... tem muito setor de esquerda que era e é completamente contrário ao Sistema S e agora ao PRONATEC, por exemplo, **mas as coisas estão avançando**, eu acho que havia algumas barreiras importantes que estão sendo quebradas, assim, não é, no sentido do **interesse comum do país se desenvolver.** [...] ... por enquanto eu acho que realmente a **visão do tripartite é uma ideia.**” (FIRJAN, 2013)*

Segundo a CNI, embora os trabalhadores não participem da gestão e da execução do PRONATEC, eles são ouvidos, principalmente em questões relacionadas à oferta de qualificação profissional pelo programa, o que é questionado pela representação de trabalhadores. Os empresários conclamam a “imaturidade política para a cogestão” como forma de legitimar uma posição política confortável e estratégica para seu segmento. Tais tensões aparecem nos trechos das entrevistas com a CNI e com a Força Sindical:

*‘Não se tem maturidade política para a cogestão. Mas já se consegue dialogar em temas **que são ‘consensos’**, ou seja, onde há disposição para construir consenso. Aquilo que não tem consenso tem que ser deixado de lado, senão a discussão não avança.’ (CNI, 2013)*

*‘Não. Nós **não somos contra o Sistema S não. Não dá pra negar a estrutura que eles montaram.** O que nós temos questionado no sistema S é que eles têm um orçamento de treze bi por ano, o Sistema S, e quando você precisa de qualificação no Sistema S, o peão tem que pagar três paus por curso, tem alguma coisa errada.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

As entrevistas com as federações de empregadores trouxeram a perspectiva de que essas representações em nível estadual, ou das federações, e em nível municipal não têm a política pública de emprego como central para suas ações. A representação nacional feita pelas confederações é que lida com as relações tripartites e de trabalho. A

política pública de emprego não é um objeto direto da ação e da agenda das federações, que muitas vezes se ligam às questões setoriais, aparentemente pouco tratadas na esfera do tripartismo. Nas falas o aspecto nacional ou macro do tripartismo aparece ressaltado:

‘Não é, a política pública de emprego não é um objeto muito direto da ação da FIESP.’ (FIESP, 2013)

O tripartismo não é uma agenda estadual ou municipal, é uma agenda nacional. Não existem muitos espaços desse tipo (conselhos) nesses outros níveis, por isso as federações não participam muito. (CNI, 2013)

*‘... nós temos participado de todos os espaços Tripartite em que são colocados. Pra que? Para apresentar as nossas propostas e defender as nossas propostas, nós sabemos da limitação do Tripartismo, mas aceitamos participar das regras do jogo. O que a gente estranha é o outro lado, **no caso o empresariado, não aceita, quer dizer aceita até determinado momento** ou às vezes não vai, e mais ainda, a questão **do Tripartismo é uma coisa muito do Governo federal**, se você vai aos governos estaduais e municipais esse negócio de Tripartismo, não tem.’ (CUT, 2013)*

A ligação do tripartismo com o Congresso Nacional parece ser relevante para a reflexão desse aspecto macro da coordenação tripartite no Brasil. Segundo a representação empresarial (CNI), quase 50% das propostas apresentadas no Congresso Nacional tem como matéria as relações de trabalho. A representação em nível da federação é muito baixa, pois 90% da legislação trabalhista é do congresso nacional; está organizada em nível nacional (macronível). Isso é importante para manter a força da atuação das representações no contexto brasileiro, pois “quando você começa a discutir setorialmente há uma quebra. Perde-se poder” (Quando Getúlio Vargas propôs a organização setorial das representações, ele foi muito hábil; trecho codificado da entrevista em profundidade feita com a representação empresarial, 2013).

Também da observância de percepções sobre os mecanismos de coordenação, aqui tratados como o tripartismo e a negociação coletiva, o que se apreende é que há o predomínio do plano nacional para a feitura de consensos e de acordos. A negociação coletiva e o diálogo não operam na esfera estadual e municipal em grau suficiente para dar conta da complexidade e da diversidade regional do país, nem das peculiaridades setoriais da economia e dos perfis de trabalhadores/as.

Sabe-se que já existem no mundo experiências bem sucedidas de transposição dos mecanismos de coordenação para as escalas menores e para a aproximação com a base da representação: caso da Alemanha e dos países nórdicos, as Economias de Mercado Coordenadas (EMC). Portanto, não é razoável afirmar que esses mecanismos,

e mais especificamente o tripartismo, sejam institucionalmente incompatíveis com a descentralização política e administrativa, bem como com a capacidade de flexibilizar a aplicação das decisões e das normas consensuadas em nível nacional, usando para legitimar a suposta incompatibilidade o argumento do ‘impasse corporativo’. O que se aventa para compreender tal estado de coisas passa pelo olhar cuidadoso de como a característica corporativa do tripartismo no plano da ação dos atores e dos projetos políticos se reproduz em contexto brasileiro.

Como substrato da análise do conteúdo das entrevistas, fica indicado que o componente corporativo do tripartismo brasileiro atual está mais ativo na esfera da ação mesma das representações de interesses do que na esfera de projetos políticos, como foi no caso da Era Vargas. O Estado continua agindo de forma hierárquica e oligopolista, mas não mais de modo autoritário desde a Constituição de 1988. O corporativismo em nível da ação dos grupos organizados de interesse ficou muitas vezes explícito nas entrelinhas dos discursos dos representantes autorizados dos trabalhadores e dos empregadores, essencialmente quando eles apontam que o estímulo para participar e influenciar nos conselhos tripartites é fazer com que sua pauta imediata seja compreendida e atendida por meio do tripartismo, e não porque compreendem precisar, estrategicamente, ouvir e descobrir tecnologias mais eficientes para se coordenarem, de forma cada vez mais autônoma em relação ao Estado e à Justiça do Trabalho, ideia ilustrada nos trechos colados:

*‘Eu acho que não tem uma estratégia definida de ocupação (dos espaços tripartites), eu acho que tem, **tem uma pauta dos problemas do setor produtivo e você usa as representações nesses lugares para implementar as propostas dessas pautas.**’ (FIESP, 2013)*

*“... nós vamos pra espaços Tripartites colocar nossas propostas, disputar nossas propostas, é evidente que nós **não temos a esperança ou a expectativa de que a gente vai aprovar.**” (CUT, 2013)*

*‘a questão do emprego não é uma coisa que a gente lida diretamente, não é prioridade da ação da FIESP [...] a **questão da FIESP é a representação empresarial**’ (FIESP, 2013)*

*‘no tripartismo, nós já sabemos que nós vamos ter limites, os trabalhadores, nós dos sindicatos, **sabemos que o patrão não vai chegar em todas as nossas reivindicações e o empresário também sabe que nós não vamos fechar com todas as propostas deles,** então sempre é tirada uma coisa que é de consenso...’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

*Sobre as estratégias da FIRJAN no sentido de influenciar o desenho das políticas públicas de qualificação: ‘...o que a gente tem feito é **apoiar as***

políticas que nos parecem interessantes, articulando com vários segmentos da sociedade...’ (FIRJAN, 2013)

‘as Centrais Sindicais tem o papel de ajudar as corporações a pensar mais na questão nacional e a questão social mais geral’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

‘nas negociações que tem a iniciativa privada, só se discute a relação capital/trabalho, não se discute outros elementos que são importantes para a sociedade. Hoje qual é a relação que tem entre capital e trabalho? É a negociação coletiva de salário, condições de trabalho, aquilo que é imediato, não se constrói nada estratégico na relação capital e trabalho.’ (CUT, 2013)

Ponto importante é que se trata de um corporativismo organizacionalmente “quebrado”, no sentido de que nem mesmo internamente à corporação conseguem se coordenar estrategicamente rumando ao benefício geral da representação, o que está colocado nas ponderações feitas por representantes da FIEMG e do MTE:

*“há um esforço enorme da presidência, há um esforço mesmo, várias reuniões também tem acontecido aqui na casa, que ele chama, que é a mobilização da bancada primeira do congresso pra que ela **se unisse em torno da causa da federação, que hoje é um grande problema, Minas sofre hoje com a desagregação da bancada...**” (FIEMG, 2013)*

*‘há sempre abstenção e votos contrários internamente às bancadas, isso significa que **não há ainda uma articulação de bancada internamente** para a participação no conselho e pela estratégia da bancada.’ (MTE, 2013)*

Do ponto de vista do interesse no tripartismo, o representante da CNI afirmou que “havia interesse genuíno de implantação do tripartismo no Brasil, e na verdade isso já existia antes da adesão do Brasil à Recomendação da OIT, em 2003.” (CNI, 2013). O modelo de coordenação tripartite das relações estratégicas já estava formalizado nas concepções políticas do país desde a Constituição de 1988 (MTE, 2013). A UGT afirma ver o tripartismo “com muito bons olhos, independente da origem, pois muitos setores se desenvolveram por meio das três forças” (UGT, 2013).

Embora seja um modelo importado, a coordenação tripartite das políticas públicas de emprego pode ser ajustada aos interesses nacionais e ser útil na construção de uma institucionalidade eficiente de diálogo social, capaz de produzir complementaridade institucional entre a eficiência econômica e o bem estar social. Isso porque a performance econômica exerce influência crucial nas políticas sociais, principalmente por seus efeitos na capacidade fiscal do Estado (HAGGARD e KAUFMAN, 2008, p. 2).

No entanto, os resultados apresentados nessa seção muitas vezes sinalizam que o interesse dos atores no tripartismo possui impasses, pois é um tipo de interesse que só se sustenta até o limite do que “é consenso”, ou daquilo que não choca com os interesses mais diretos das corporações.

4.1. Limites do tripartismo segundo as organizações de interesse

Três limites para o tripartismo foram constatados nas entrevistas em profundidade: a falta de confiança social das representações perante o governo e entre as representações; a falta de informação, ou baixa circularidade das informações no tripartismo; e o terceiro se refere à excessiva centralização do tripartismo brasileiro, que ainda não consegue descer ao chão (níveis estadual e municipal).

Dentre as principais limitações para o tripartismo, está elencado nas percepções dos atores o problema da desconfiança entre as representações do capital e do trabalho, e também a desconfiança de que muitas vezes o governo, alinhado ou não a um interesse, utiliza o tripartismo politicamente, para legitimar ideias ou acordos sistematizados *ex ante*:

‘A baixa confiança entre as partes é o grande empecilho para o tripartismo. Tradição brasileira de quebrar as regras, posição autoritária do governo. Não definição de premissas claras.’ (CNI, 2013)

Aqui no Brasil é o contrário, o governo desconfia do cidadão e procura controlar o cidadão. Então, a partir daí, quando você fala numa governança tripartite se você não trabalhar essa origem que é a relação de confiança e não de desconfiança você não tem uma ambiência favorável pra discutir nada que possa tirar esse país desse marasmo que pode ser modelo de parceria público privado,’ (FIEMG, 2013)

O tripartismo é usado às vezes para legitimar certas coisas! (CNI, 2013)

O problema da circularidade da informação é crucial ao tripartismo e à negociação coletiva. Como oportunamente pontuado por representante do governo “informação represada cheira mal. Informação é poder a partir do momento em que você faz circular e distribui” (trecho codificado da entrevista em profundidade feita com gestor do MTE, 2013). O limite da Informação apareceu mais marcadamente na perspectiva dos representantes da CUT, lembrando o alijamento histórico do movimento sindical às instâncias de poder, como também ao acesso à informação, e a oscilação sempre concessiva desses acessos frente a atitudes reivindicativas, agressivas ou não, do

sindicalismo. Fato que parece se perpetuar nos esquemas de Qualificação Profissional (QP) desde o Sistema S até o jovem PRONATEC. Assim, a representação da CUT afirma:

‘O principal obstáculo ainda é a falta de informação, ou seja, a bancada, nossa bancada, os trabalhadores, em geral, tem pouca informação da máquina pública como um todo. O limite da informação, o limite da assessoria mais especializada, que a gente não tem, como os outros setores têm. Esse é, portanto o grande desafio, o grande entrave, que nós temos nesse debate.’ (CUT, 2013)

‘... no Brasil, hoje ainda se questiona a participação de uma central sindical no processo administrativo, isso em qualquer outro lugar na Europa, na Itália, na França, isso é um absurdo, ninguém passa pela cabeça que a representação dos trabalhadores não esteja num processo de discussão, seja qual for...’ (CUT, 2013)

Diagnóstico já estabelecido relativamente ao tripartismo é a sua tendência de cúpula, ficando muitas vezes limitado em incluir os outros níveis e esferas de diálogo e de decisão. Previsivelmente, a questão da pífia interação do CODEFAT com as comissões estaduais e municipais de emprego apareceu como uma deficiência da institucionalidade tripartite:

*‘... nós temos, além do CODEFAT, nós temos **comissões estaduais de emprego, comissões municipais de emprego**, porque não ter esse povo como parceiro e também como órgão fiscalizador das políticas públicas de emprego.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

‘O que nós estamos propondo é o tripartite, é que eu queria que esse tripartismo fosse até o chão, quando eu falo até o chão, é até o município, tudo pra fortalecer essa busca de entendimento, você está vendo que é uma revolução assim que os trabalhadores vão tomar o poder eu estou incentivando cada vez mais a busca do entendimento entre as partes.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

O governo, na tentativa de dar uma resposta ao problema diagnosticado, explica que vem desenvolvendo mecanismos estratégicos e operacionais para fortalecer as instâncias estaduais e municipais no tripartismo, como forma de estimular o tripartismo na base e a participação social. Os mecanismos estratégicos incluem o reconhecimento das comissões tripartites; a elaboração de mecanismos para fortalecer as instâncias estaduais e municipais, a racionalização das Resoluções do CODEFAT e o estímulo à maior participação social na gestão dos recursos do FAT. Os mecanismos operacionais englobam a criação do Sistema Único do Trabalho (pensar a gestão do conselho de uma forma sistêmica); a produção, em parcerias com universidades, de diagnósticos efetivos da potencialidade do trabalho das comissões estaduais para trazer insumos ao Conselho;

a criação do Sistema de Gestão Operacional do CODEFAT (SIGOC) para melhorar a capacidade de comunicação e de informação do sistema e, por fim, a capacitação específica de conselheiros.

Fazendo uma clara referência à VoC as representações de trabalhadores/as e de empregadores/as trazem o elemento cultura, que tanto no Brasil, como na Europa, mesmo que apresentando dinâmicas Estado/sociedade bem diferentes, a aceitação de que o Estado é necessário em um número maior de esferas é uma comunalidade. Na Europa continental também os processos de coordenação estão mais lapidados, sendo modelo para o Brasil tanto de coordenação das relações capital/trabalho, como de bem-estar social:

‘Dificuldade de cultura, dificuldades de relações de classes, até mesmo de enfrentamentos. Agora, esse exemplo do tripartite vem muito da Europa, né, se você vai, nos Estados Unidos, por exemplo, isso não existe.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

O tripartismo no Brasil está mais próximo do tripartismo Europeu, que prima por mais coordenação, do que do modelo das economias anglo-saxônicas (Economia Liberal de Mercado), onde a coordenação se dá por meio de instituições de mercado, com uma atuação do Estado diferenciada, pois menos padronizada. A distinção no caso brasileiro relativamente ao europeu está no papel mais proeminente do Estado na intermediação e na gestão dessa coordenação e do grau de autonomia dos atores.

4.2. A percepção dos atores sobre Bem-estar Social e eficiência econômica no tripartismo

Do ponto de vista da relação entre o tripartismo e a maior eficiência e efetividades nas políticas públicas de emprego, cinco resultados positivos do tripartismo no Brasil apareceram mais claramente durante a experiência de campo: ampliação da democratização do Estado, mesmo que ainda só em nível nacional; ampliação da proteção social; fortalecimento da reação contra os processos de mercantilização e de flexibilização do trabalho e do emprego; aprimoramento da negociação coletiva; e construção de um bem coletivo, que é o próprio tripartismo.

Nas entrevistas, o tripartismo das políticas públicas de emprego é percebido, no meio trabalhista especialmente, como uma espécie de instrumento para democratização

do Estado na coordenação de políticas e ações que impactam os processos de desenvolvimento social e econômico do país:

*‘O tripartismo é um **instrumento importante para democratização do estado**, essa democratização dos instrumentos do estado brasileiro. Portanto, eu não tenho dúvida que a participação nesse espaço é um instrumento também de democracia.’ (CUT, 2013)*

Mesmo que seja uma democratização que ocorre ainda em nível nacional, ela é vista como um resultado bastante significativo, um avanço institucional diante de momentos anteriores nos quais as representações das bases não tinham voz em lugar nenhum, como mostra a fala da bancada trabalhista e do governo:

*‘se nos não tivéssemos essa representação corporativa, com certeza, milhares de trabalhadores da **base da pirâmide**, como os de asseio e conservação, não teriam voz em lugar nenhum...’ (UGT, 2013)*

‘Hoje eu tenho dinheiro do FAT desde uma carrocinha de pipoca até em uma usina hidrelétrica.’ (MTE, 2013)

Os resultados reforçam a perspectiva polanyiana de que o tripartismo é uma resposta para frear a expansão das forças de mercado sobre a sociedade, pois tende a gerar solidariedade e confiança entre os atores sociais, que se traduz em boa vontade para negociar, seja em formato bipartite (negociação coletiva) ou tripartite:

*‘... nós não vamos conseguir dizer que acaba a luta entre as classes sociais, mas o **avanço democrático faz com que as classes sociais busquem entendimentos**, não é, e um dos meios que se busca entendimento foi via o tripartismo através da organização Internacional do Trabalho que pregou todas as regras de trabalho...’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

*‘...o que determina a capacidade, o grau de negociação, o ganho na negociação, é essa **relação entre emprego, entre capacidade, entre segurança dos trabalhadores de que não serão demitidos.**’ (CUT, 2013)*

*‘A Europa é um exemplo de Estado de **Bem-estar Social que foi construído a partir das relações**, ou seja, das Estratégias do Diálogo Social. (CUT, 2013)*

‘... de nossa parte nós temos visto que quanto maior é o entendimento numa empresa tem sido melhor para os trabalhadores.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

A autorregulação dos mercados tende a desestabilizar as estruturas sociais em favor dos atores dotados de recursos econômicos e políticos e é por isso que eles não podem substituir a regulação social, mas devem ser submetidos a ela (STREECK, 2010). Seguindo Streeck (2010), é razoável afirmar que, apesar dos limites do diálogo social, o tripartismo constitui um espaço onde a luta pela institucionalização das

obrigações sociais ocorre. No discurso do governo, alguns resultados do tripartismo apontam para o fortalecimento da reação contra os processos de mercantilização e flexibilização do trabalho (ALEMAN, 2009); segundo entrevistado do governo, o CODEFAT conseguiu ao longo de muito tempo equilibrar o desnível de correção do seguro-desemprego para não desvalorizar o ganho do trabalhador, além disso, houve avanço em várias discussões sobre aspectos importantes para o bem-estar do trabalho e do capital, como a questão da rotatividade e a proteção ao emprego em momentos de crise (seguro-emprego).

Outro fruto do tripartismo no Brasil foi a expansão da proteção social, a exemplo do aumento da proteção ao desemprego para 77% de todos os trabalhadores formalmente empregados, o que inclui mais de 50% da força de trabalho (BALESTRO, MARINHO e WALTER, 2011). Ademais, o direito ao Seguro-Desemprego passou a incluir categorias antes desprotegidas, como de pescadores artesanais e trabalhadores do campo, no contexto do CODEFAT.

Pelas impressões registradas nas falas da representação de trabalhadores, percebe-se que o tripartismo começa a ser entendido como um bem coletivo. Então, um resultado importante do tripartismo é o próprio tripartismo, a partir do momento em que ele começa a ser culturalmente incorporado como uma construção de todos, para o bem coletivo:

*‘Porque eu acho que nesse **entendimento** você acaba envolvendo os sindicatos, envolvendo os empresários na **busca de um bem maior que é o bem-estar do trabalhador**, que é a qualificação profissional, que é a eficiência produtiva do nosso país, então tem vários assim, conceitos e objetivos que acabam **convergindo todos os interesses**, quer sejam da classe operária, quer seja da classe patronal, então esse aspecto **tem sido positivo para o movimento do sindical**.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

*‘... a busca do Tripartismo é uma coisa boa, uma coisa positiva, mais isso não impede, e nem conseguirá todas as soluções sabe, eu acho que apostar no conflito, eu acho que também é um bem dos trabalhadores... . Então, o **tripartismo é um bem**, mas não é tudo.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

Na percepção dos empresários o bem-estar social se diferencia substancialmente do assistencialismo, e se liga à estratégia das políticas ativas de emprego, que são aquelas que promovem o indivíduo na sociedade, ou em que o trabalhador, ao aumentar sua produtividade, por meio do aumento de sua capacitação, vai aumentar sua renda e consequentemente seu bem-estar. Para os empresários, “o Brasil evoluiu, quer dizer, as **relações amadureceram**. Não se vive mais naquele período feudal de exploração de

mão de obra, quer dizer, a gente está muito distante disso, já **não há hoje uma necessidade da gente ter tantos mecanismos assim de proteção ao empregado** que há muito tempo tinha” (FIEMG, 2013). No discurso, o foco dos empresários está nas políticas ativas de emprego e renda, o que pode ser percebido nos trechos das entrevistas:

*‘...se não houver um desenvolvimento econômico estruturado a partir de um processo em que a competitividade seja a tônica e **não o protecionismo ou assistencialismo ou clientelismo**, não há como você ter uma política de bem-estar social robusta.’ (FIEMG, 2013)*

*‘Olha a visão da FIEMG sobre essa questão do Bem-estar Social é entendida como **consequência de uma política de desenvolvimento econômico social**.’ (FIEMG, 2013)*

*‘...quando a gente remete a questão do Bem-estar Social nós percebemos que a visão não pode ser só a monetária, ou seja, recursos pra se financiar o desenvolvimento social ou não. É preciso que se veja a possibilidade de preparar o indivíduo pra que **ele seja inserido no processo de desenvolvimento econômico e a partir daí ele tenha o Bem-estar Social como consequência** (There’s no free lunch!). É óbvio que o País tem um passivo enorme, então não dá pra você pensar num modelo assim tão cartesiano e que você, a partir do momento que tenha a geração de riqueza tenha o Bem-estar Social resolvido. Você tem um problema aí acumulado na história do País de concentração de renda, de baixa capacidade de geração de postos de trabalho...’ (FIEMG, 2013)*

*‘O Estado brasileiro **não tem uma visão de investidor**, como o americano, tem uma visão arrecadatória.’ – “e nessa hora o empresário se torna até arredio porque como é que ele pode acreditar num sócio que tem visão arrecadatória vai mudar e passar a ter uma visão de investidor, como o governo americano tem, como governo coreano tem até chinês tem.” (FIEMG, 2013)*

*‘Então, uma sociedade com um monte de gente à margem, então, assim, eu acho que **a educação e o trabalho são sempre porta pra cidadania**, não é, e o SENAI historicamente teve uma relevância muito grande no desenvolvimento.’ (FIRJAN, 2013)*

Mais uma vez o discurso da “maturidade” aparece como legitimador de interesses circunscritos. A suposta necessidade de menos proteção social e do maior investimento dos empregadores em políticas ativas identificados nas falas das representações empresariais contrasta enormemente com a realidade da esmagadora maioria dos trabalhadores brasileiros. O cenário do mercado de trabalho no Brasil é o de salários baixos e condições precárias, ligados à pouca qualificação, mesmo em segmentos da indústria, e à dependência da atuação subsidiária ou protetiva do Estado.

A percepção da representação de trabalhadores/as sobre o papel do Estado na promoção do Bem-estar social e competitivo do país está muito atrelada à proteção

contra a fragilização do/a trabalhador/a e contra a precarização do trabalho, é o Estado-protetor, uma espécie de apanágio do poder às avessas para controlar as elites utilizadoras do Estado, no sentido de oligopolizar. É o Estado quem tem que promover a inclusão por meio de sua capacidade de intervenção política. O Estado tem que ter um sentido mais duradouro e contínuo da política, pois só assim será capaz e induzir o bem-estar social. A política é um bem comum, por isso tem que ser política de Estado, não política de governo. Essas impressões sindicais podem ser apreendidas nas falas que se seguem:

‘... precisamos de mais Estado para a cidadania e menos Estado para as oligarquias.’ (UGT, 2013)

‘quando se fala em estado enxuto, a gente sabe pra onde vai’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

*‘...tem gente que fala assim: tem que tirar o Estado da economia, deixa que a economia, enfim, que o mercado se autorregula, não é verdade, o que todas as pessoas que dizem isso querem fazer é **tirar o estado de quem precisa e deixar só pra eles**, isso é típico do sistema digamos assim, **utilitário do estado brasileiro**, que também não é só do estado brasileiro, pelo menos’ (CUT, 2013)*

*“O Brasil tem muita política de governo e pouca **política de Estado**, ou seja, política pública, que são as grandes indutoras de bem-estar social” (CUT, 2013)*

*‘O governo Lula enfrentando a política, os arranjos econômicos também em 2008/2009, em hipótese alguma diminui a questão da valorização dos seus programas de proteção. E esses programas de proteção, por incrível que pareça, porque tem muitos economistas que acham que não acreditam nisso, **ajudou muito a economia...**’ (UGT, 2013)*

‘O inchaço do governo e o bem-estar social são coisas distintas... a função do Estado está voltada para coisas como a previdência, a saúde e a educação’ (UGT, 2013)

*‘o Brasil hoje é a 6ª economia do mundo, tem uma concentração de renda muito grande, se não houver uma **capilarização dos recursos pra sociedade**, e aí com projetos sociais, entre eles a política do salário mínimo, o Lula foi responsável junto das centrais sindicais, o Lula foi responsável da política de salário mínimo. **Não se trata de paternalismo, se trata da construção da inclusão.**’ (UGT, 2013)*

*‘Então, a UGT tem a vocação de sinalizar caminhos no sentido de termos um **estado forte**, porém distante da ingerência em qualquer tema. Os temas principais são aqueles já postos anteriormente. Temos que ter os atores civis com uma participação importante na área do Sindical Patronal, Sindical dos Trabalhadores. E por outro lado ter uma área privada também forte e não dependente do estado.’ (UGT, 2013)*

No que tange ao Seguro-Desemprego (SD), a representação de empregadores/as tem um olhar desconfiado, eles acreditam que o instrumento é socialmente mal utilizado, que virou uma forma de administrar trabalho e ociosidade e que talvez tenha perdido seu sentido original no contexto nacional em que a informalidade é muito grande e a empregabilidade está alta; o SD não deveria ser visto como uma segunda fonte de renda, e não devia ser objeto de combinações espúrias entre capital e trabalho:

*‘Seguro Desemprego é uma fonte hoje usada por vários né, eu vejo como **uma forma de administrar trabalho e ociosidade**, isso aí na construção civil é um problema sério dentro da construção civil. Então você tem uma intenção, a coisa é desvirtuada com outra, falar em **Seguro Desemprego** hoje no país e que tá quase na sua quase plenitude em termos de empregabilidade perde um pouco o sentido da coisa, a direção tinha que ser um pouco diferente disso.’ (FIEMG, 2013)*

*Sobre o Seguro-Desemprego: ‘Da forma como é utilizado não. A ideia se perdeu num país que ainda vive a informalidade que nós vivemos, o Seguro Desemprego ele acaba virando durante seis meses uma **segunda fonte de renda**, é o que eu tenho visto acontecer.’ (FIEMG, 2013)*

O governo, embora reconheça a “pecha de fraude” do SD, entende que o ‘Seguro-desemprego é bem-estar do trabalhador.’ Segundo a representação governista, ‘o seguro-desemprego tem uma pecha de fraude, não só aqui, mas no mundo todo; esse lado fraudulento é preciso tentar combater. Esse seguro é muito importante, pois o cidadão não pode ficar sem sustentação, porque isso pode ter resultados sociais desastrosos’ (trecho codificado da entrevista em profundidade feita com a representação do governo, 2013).

Os/as trabalhadores/as já apregoam o SD como uma coisa imprescindível. O desemprego é um dos momentos de maior fragilidade para quem depende de salário para sobreviver. Deixar um indivíduo desamparado naquilo que ele tem de mais essencial, que é a sobrevivência, é inadmissível. Segundo a representação laboral, boa parte do Seguro Desemprego (SD) é para pessoas com menos de um ano e meio de serviço, e isso indica que o grande problema não é o SD, mas sim a rotatividade da mão de obra. O SD não só é fundamental para o/a trabalhador/a e para a economia do país, como também deve ser ampliado na forma de seguro-emprego e na extensão do tempo de recebimento. Para o sindicalismo, é preciso entender a importância estratégica que a ampliação e a modernização do SD têm para tornar o país menos vulnerável às crises internacionais e para combater a rotatividade:

‘Ele é uma coisa muito necessária. Eu diria que é o pior momento que o trabalhador vive, é no momento do desemprego. Boa parte do Seguro

Desemprego é pra pessoas com menos de um ano e meio de serviço. Então, o Seguro Desemprego ele tem uma importância fundamental na vida do trabalhador. O que nós precisamos fazer? Não podemos desvincular ele do salário mínimo...’ (FORÇA SINDICAL, 2013)

*‘Agora não tem jeito proteção social ela é base pra isso, não tem como, tá. Se você, por exemplo, tem uma época de crise aqui começa a demitir, porque que nós estamos discutindo, vamos tentar criar um **Seguro Emprego** pra época de crise justamente pra você ter proteção social, a Alemanha é 24 meses de Seguro Desemprego. Aqui o povo quase xinga o povo de vagabundo porque é seis meses.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

Trabalhadores/as e empresários/as tem compreensões bastante díspares sobre a relação positiva ou negativa entre bem-estar social e eficiência econômica. Na percepção empresarial sobre o papel do Estado na promoção do Bem-estar social e competitivo do país, a ação do Estado sempre vai gerar ineficiências competitivas, com a alta tributação, os custos trabalhistas e a proteção social, por exemplo, mas ainda assim o Estado é visto como necessário dentro de certos limites:

Sobre os resultados econômicos da tributação trabalhista: ‘a tributação é obrigatório, mas é melhor viver com o estado do que viver sem, se tem estatuto tem tributo, então vamos tributar. Nem tudo que é ineficiente não deve deixar de existir, entendeu?’ (FIESP, 2013)

Sobre os custos trabalhistas: ‘Nos tira muito a competitividade sem sombra de dúvida, tira às vezes até a possibilidade de...’ (FIEMG, 2013)

Os/as empregadores/as parecem ter uma posição um tanto dúbia em relação a isso. O estigma do Estado ineficiente está permeado na percepção patronal, e muitas vezes não se tem uma diferenciação mais complexa entre proteção social, promoção social e assistencialismo:

‘Diminui a eficiência, mas não é porque diminui a eficiência que ela (a proteção social) não tem que existir e também não é porque toda intervenção do estado gera ineficiência que a gente tem que se conformar com a ineficiência, quer dizer, não são verdades.’ (FIESP, 2013)

Para os/as trabalhadores/as a relação entre bem-estar social e eficiência econômica é essencialmente positiva, especialmente diante de momentos de crise econômica:

*‘...o resultado dos avanços tecnológicos e do aumento de produtividade dos últimos tempos que o país passou, isso não foi, em grande parte, digamos assim, repassado para o trabalhador ... aí quando você chega num nível de disputa como esse agora de contenção mundial, onde ninguém está preocupado em tirar um pouquinho que os trabalhadores ganharam durante muito tempo pra poder manter a competitividade, já pensa de novo tirar direitos. Eu acho que, enfim, **esse cálculo é que deve ser rediscutido**, é*

evidente que o empresariado queira tirar né, mas nós não podemos aceitar isto.’ (CUT, 2013)

*‘Mas essa política de austeridade de eliminação dentro da proteção social quando se tem questões econômicas importantes como é o caso da Europa, Estados Unidos e de alguns outros países, **a gente percebe que os governos não valorizam as pessoas como cidadãos.**’ (UGT, 2013)*

Nossa participação nos fóruns tripartites tem um princípio básico norteador: a valorização do trabalho começa com a rejeição teórica, política e prática da chamada retórica da "flexibilização" do mercado de trabalho, atalho para a efetivação do ataque às conquistas e direitos do mundo do trabalho. (UGT, 2013)

*‘Eu acho que essa busca desenfreada que a Europa e os Estados Unidos fizeram no sentido de diminuir o seu custo pra ganhar da Ásia, pra ganhar dos países do terceiro mundo está trazendo as consequências de agora lá, não tem emprego, não tem renda, quer dizer, a busca desenfreada de achar aquilo que diminui o direito, diminui o salário através de terceirização pra levar o país a melhoria eu acho que **não é uma boa saída** não.’ (FORÇA SINDICAL, 2013)*

A consolidação do bem comum (bem-estar) passa pela construção de entendimentos mútuos capazes de equilibrar a distribuição social dos bens econômicos aos interesses concomitantes, primeiramente, dentro dos sistemas, depois entre os sistemas no mundo, e isso pressupõe inevitavelmente uma capacidade de coordenação forte e capilarizada, seja pelos mecanismos de mercado ou de não mercado. Autores como Weber (2001, pp. 236-237; 1999, p. 517-529), Polanyi (1976, pp. 285-288; 2000, pp. 89-98) e mais recentemente Granovetter (1985), Evans (1995, pp. 21-42) e Chang (2002) tem em conta que os sistemas econômicos, como são as economias de mercado, são, na realidade, resultado de arranjos institucionais. Assim, coordenação tripartite, mesmo diante de seu alcance social limitado e da sua tendência de cúpula, se afigura como um caminho viável de construção do bem comum dentro dos sistemas sociopolíticos, por ser um lugar de fala autorizado e possibilitar a circulação das informações entre os interessados/as, especialmente para as questões ligadas ao trabalho e à renda dos indivíduos na sociedade.

Conclusão

Como parte substantiva dos achados do trabalho de campo no que tange aos limites do tripartismo no Brasil tem-se que a potencialidade do diálogo social para a construção de comprometimentos sociopolíticos de longo prazo permanece cerceada pela resistência histórica do patronato em democratizar temas e decisões que não são parte do que eles consideram dialogável. As características do movimento sindical brasileiro, tais como a verticalidade nas relações com a base, a fragmentação organizacional entre as centrais e o baixo investimento em desenvolvimento de capacidades enfraquecem a autonomia organizacional das centrais diante do Estado e abatem a sua força associativa frente à representação patronal. Tal estado de coisas está espelhado em um ambiente de alta desconfiança social do patronato brasileiro perante o governo e também perante as representações laborais, e destas com as organizações de empregadores.

A partir das entrevistas em profundidade realizadas na FIESP, na FIRJAN, na FIEMG e na CNI e da pesquisa tipo *Survey* realizada na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD, 2012) se verificou que a política **pública** de emprego não é um objeto de interesse central para a atuação política do patronato brasileiro no contexto de coordenação das relações industriais. É importante frisar, no entanto, que isso é mais evidente em nível das federações³⁴ e dos municípios.

O representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) acredita que a *desimportância* dada ao tripartismo pelas representações empresariais acontece porque elas já possuem outros espaços para discutir. O governo pensa que esse desinteresse advém, em grande medida, como consequência de um momento atual de participação do empresariado no CODEFAT, com a saída da CNI, CNS, CNA e CNC. Isso levou o empresariado a questionar a sub-representação de seu segmento no conselho nos últimos anos. A partir disso, é levantada a hipótese da “posição de vigília”, enunciando que “o empresariado, no geral, só não quer estar de fora do tripartismo para não haver nenhuma decisão ou medida que o prejudique” (MTE, 2013).

Não se pode negar a relevância conjuntural apontada para compreender o posicionamento do patronato frente ao tripartismo hoje, contudo, existem também fatores históricos e culturais influenciadores desse posicionamento. Como os resultados

³⁴ Ver capítulo V - A percepção dos atores sobre a coordenação tripartite nas Políticas Públicas de Emprego no Brasil: desafios para o diálogo e o bem-estar social, pg 108.

mostraram, há desníveis significantes no que tange à capacidade e à força dos atores para se coordenarem. Segundo a perspectiva da VoC, os atores interagem estrategicamente para moldar o ambiente econômico e políticos das sociedades sob circunstâncias legadas pela presença de um elenco diferenciado de instituições, formais e informais, organizações e padrões culturais que no ambiente nacional definem as condições em que se verificam o aprendizado, a confiança e o poder de sanção dos atores sociais.

No discurso das centrais sindicais, o confronto político não pode ser deixado de lado, pois o recurso histórico do movimento de trabalhadores é a pressão, a mobilização e o enfrentamento. Oralmente, a ação das centrais ainda está bastante enraizada na esfera do confronto direto, e a coordenação tripartite das políticas públicas de emprego possui um papel relevante, mas não fundamental para a ação política das Centrais Sindicais. O que fica reiterado é que Tripartismo é um espaço de concertação, um espaço de negociação, mas impõe limites à conquista dos objetivos laborais, sendo necessário combinar a estratégia do tripartismo com as ações de confronto direto.

Cabe, no entanto, notar a nova significância estratégica que o ator sindical adquire a partir dos 1990, tanto para as empresas estruturadas, quanto para o governo. Por um lado, os sindicatos ampliaram a sua representatividade diante de suas categorias profissionais, por outro, o sindicalismo se constituiu em um importante interlocutor nos espaços públicos de discussão ao conseguir alguns avanços, não tanto por sua capacidade de mobilização, como por sua relação com um ‘governo amigo’, notadamente na fixação de políticas para enfrentar a crise financeira de 2008-2009. O movimento sindical veio paulatinamente perdendo sua característica de confronto e aderindo às práticas tanto de diálogo social, que é também conflituosa por natureza, como de alinhamentos ou coalizões de interesses mais diretas com os outros atores em campo, especialmente o governo.

A coordenação no macronível, operando em instituições de não-mercado (embora não se percebe no país uma tradição de parceria social como nas EMC), a baixa capacidade de coordenação capital/trabalho, o comportamento estratégico excessivamente corporativa no nível da ação e a proeminência do papel do Estado (normatização hierárquica) são as principais características da coordenação tripartite das Políticas Públicas de Emprego no Brasil.

A característica hierárquica das economias de mercado na América Latina parece ser maléfica à capacidade de coordenação das relações industriais e do diálogo

social, pois mostra uma inadequação entre a excessiva regulação e verticalização das relações de trabalho e as liberdades substantivas profissionais, tanto dos indivíduos como das firmas. Como mostra a análise dos dados coletados em campo, a proeminência da ação do Estado foi um fator *sine qua non*, tanto para o surgimento, como para a consolidação do tripartismo brasileiro em toda sua especificidade. Sem a mediação ativa e a normatização por parte do Estado ainda centralizador, o tripartismo, como está posto institucionalmente, não seria viável no cenário das relações estratégicas do Brasil, dada a prevalência de limites para a construção de consensos de longo termo e em todos os níveis da ação política, ressaltando uma ação estratégica que acontece ainda em nível corporativo. De acordo com representante da CUT, ‘a cultura empresarial brasileira é a cultura da exclusividade, em que o empresariado acha que sabe o que melhor para o trabalhador’, de forma que o Estado tem o ‘papel de mediar esta diferença que há entre o que os trabalhadores pensam e o que os empresários pensam. Nós não achamos que o Estado tenha um peso, sem o Estado é muito mais difícil, não achamos que o Estado é que define, por isso que nós defendemos o tripartismo como um espaço de democracia e de possibilidade de transformar política estatal em política pública.’ (CUT, 2013)

O neocorporativismo no Brasil de hoje parece operar menos em nível de projeto político, como foi no caso da Era Vargas, e mais em nível da ação mesma dos atores. O papel coordenador do Estado é imprescindível para a harmonia social, considerando a possibilidade de conflitos disruptivos entre capital e trabalho em contexto ainda pouco convergente de relações estratégicas. A mudança rumo a uma configuração progressivamente menos hierárquica da coordenação triparte só se figura viável pelo empoderamento das representações de interesses, e por meio de um deslocamento das ideias e perspectivas temporais estratégicas dessas representações. Isso recai no fortalecimento da participação, da vigília social (politização) e no equilíbrio convergente das capacidades (atuação qualificada dentro dos conselhos; trabalhadores/cidadãos melhor qualificados). Para representante da Força Sindical, ‘é muito importante [...] cada vez mais melhorar a correlação de forças no tripartismo, e para isso, é preciso que a sociedade, os trabalhadores, os empregadores e uma parcela do governo participem ativamente’ (FORÇA SINDICAL, 2013). Segundo a representante da FIRJAN ‘quanto mais qualificado é o trabalhador, mais ele tem efetivo poder dentro da sociedade, poder de participação, poder de ser um cidadão, poder de estar pressionando questões relativas inclusive à vida no trabalho e às condições de

trabalho.’ (FIRJAN, 2013). Tudo isso espelha uma baixa capacidade de coordenação das relações estratégicas no Brasil, seja no formato tripartite, seja no formato bipartite.

Não se produziu uma situação de autonomia das representações de interesses em relação ao Estado no Brasil, nem um nivelamento das forças atuantes de modo que o tripartismo possa operar no lugar da intersecção política³⁵. Isso pode significar um tripartismo institucionalmente fraco, no qual o controle do Estado se faz necessário como forma de “administrar desiguais”. A fragilidade da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego brasileira está reforçada no argumento de Esping-Andersen (1995) de que países com instituições fracas são incapazes de negociar acordos entre interesses conflitantes e, conseqüentemente, objetivos conflitantes de bem-estar, emprego e eficiência resultam mais facilmente em *trade-offs* de soma-zero. Isso porque os mecanismos políticos e institucionais de representação dos interesses e de construção de consensos políticos interferem tremendamente na condução dos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento.

Os resultados indicam algum nível de complementaridade institucional entre o tripartismo das políticas públicas de emprego e o bem-estar social no Brasil, mas é uma complementaridade imbricada em um contexto controverso de relações, pois são relações ainda no limiar da convergência política e estratégica. Os retornos que a coordenação tripartite das políticas públicas de emprego trouxe para o bem-estar estão majoritariamente circunscritos às políticas passivas, de cunho mais protetivo, e menos às políticas ativas de promoção social. Além disso, ficou reforçado o caráter reativo do tripartismo, visto também como um fenômeno de reação à mercantilização intensa do trabalho pela via da democratização, ainda que parcial, e do diálogo de pactuação.

O estudo das complementaridades institucionais sugere que nações com um tipo particular de coordenação, de mercado ou de não mercado, em uma esfera da economia tenderão a desenvolver práticas complementares em outras esferas, por exemplo, economias com alto nível de proteção ao trabalho tendem a refletir altos níveis de coordenação de não mercado na esfera das relações industriais. O tipo de coordenação que está sendo construída no Brasil tende para uma institucionalidade de não mercado, precisamente porque é uma institucionalidade estatal na origem.

É importante ressaltar as limitações de um estudo que busca relacionar dimensões de natureza e escopo distintos como é o caso da coordenação tripartite nas relações de trabalho e a configuração institucional do capitalismo no Brasil. No que tange à

³⁵ Ver figura 1.

coordenação tripartite, a pesquisa auscultou atores-chaves, representantes categorizados do patronato, lideranças sindicais de trabalhadores e gestores do Poder Executivo envolvidos com as políticas de emprego. Um *survey* junto aos participantes tripartites da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente complementou e, de forma geral, reiterou os resultados da pesquisa qualitativa. Entretanto, os atores da base de representação não foram ouvidos, sejam de empregadores ou de empregados.

O desnível epistêmico entre a variedade de capitalismo e as características do diálogo social institucionalizado nas relações de trabalho é a proposta mais arrojada e por isso a mais susceptível de controvérsias. Sem dúvida, esta abordagem ainda demandará muitas outras pesquisas e reflexões acadêmicas.

A convergência entre as estratégias de concertação (pactos sociais) e as variedades do capitalismo (VoC) está colocada na complementaridade entre a institucionalidade da coordenação e a capacidade de organização dos interesses dentro de cada variedade de capitalismo. Fatores políticos e econômicos são definidores do potencial de complementaridade entre as instituições do capitalismo e a instituição da coordenação dos interesses estratégicos ‘envolvidos’ nessa configuração. Nessa direção, se afigura importante aprofundar conhecimentos sobre as iniciativas de concertação ou de coordenação em contexto como o da América Latina, que está diante do surgimento de estratégias de desenvolvimento que requerem cada vez mais a convergência dos atores estratégicos. A construção de pactos/comprometimentos que decorrem do diálogo e do consenso está pautada pela alta racionalização civilizatória dos interesses envolvidos, que fazem barganhas (não-filantrópicas, bem percebido) com o presente, em nome do futuro. Compreender essa racionalização, no entanto, exige um aprofundamento do saber sobre a dinâmica e as estratégias da interação entre os atores, que é cada vez mais complexa em todo o mundo, para compreender os verdadeiros impactos institucionais e sociais da coordenação tripartite.

Bibliografia

ALEMAN, J. (2009) *The politics of tripartite cooperation in new democracies: a multilevel analysis*, **International Political Science Review**, Vol. 30, 141.

AMABLE, Bruno e AZIZI, Karim. (2011) *Varieties of Capitalism and Varieties of Macroeconomic Policy: are Some Economies More Procyclical Than Others?* In **MPIfG Discussion Paper**.

ANDERSEN, Jørgen Goul and HALVORSEN, Knut. (2002) *Changing labour markets, unemployment and unemployment policies in a citizenship perspective*. In **Europe's New State of Welfare: unemployment, employment policies and citizenship**. Edited by Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot and Knut Halvorsen. UK: The Policy Press.

ANDERSON, Perry. (1995) *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 09-23. Pesquisa no *Google* acadêmico em 5/9/12

ANTUNES, Ricardo L. C. (1979) *O que é sindicalismo?* In **Coleção Primeiros Passos**, Brasília: Editora Brasiliense.

ANTUNES, Ricardo L. C. (2000) **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 7ª edição revista e ampliada. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas.

ANTUNES, Ricardo L. C. (org). (2006) **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo.

BALESTRO, M. V; MARINHO, D. N. C; WALTER, M. I. (2011) *Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho*. **Sociedade e Estado**: UnB. Impresso.

BALESTRO, M. V; MARINHO, D. N. C; WALTER, M. I. (2011) *Tripartite governance and employment policies in Brazil: the case of the Unemployment Insurance Program*. In: **SASE23rd Annual Conference**, 2011, Madrid. SASE 2011 Proceedings.

BALESTRO, M. V; MARINHO, D. N. C. (2010) *Programa Seguro-Desemprego: o desafio de equilibrar proteção social e eficiência econômica* (no prelo) In **Revista de Políticas Públicas**: UFMA.

- BALESTRO, M. V; MARINHO, D. N. C. (2010) *Unemployment Insurance in Brazil: The Possibility of Combining Social Protection and a Better Labour Market Functioning*. **SASE 22nd Annual Meeting** 2010, Temple University Philadelphia.
- BALESTRO, M. V; REYMAO, A. E. N. (2009) *Integração do Seguro-Desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil*. In **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** , v. 2, p. 28-44.
- BECKER, Howard S. (2007) “*Amostragem e Sinédoque*” e “*O truque da hipótese nula [null hypothesis]*” In **Segredos e truques da pesquisa**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BENDIX, Reinhard (1964) **Nation-Building and citizenship: studies of changing social order**, Berkeley: University of California Press.
- BERGER, P. e LUCKMANN, T. (2011) **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes.
- BEVIR, Mark. (2007) **Encyclopedia of governance**. USA/ University of California, Berkeley: SAGE Publications, Inc. 2 vols.planned.1052 pgs.
- BOBBIO, Norbert e MATTEUCCI, Nicola et al. (1998) **Dicionário de Política**. 11^o ed., Tradução de João Ferreira. Brasília: UnB.
- BOITO JR., Armando. (1994). *De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro*. In **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: UNICAMP.
- BOSCHI, Renato (org.). (1991) **Corporativismo e desigualdade – A construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- BOSCHI, Renato. SANTOS, Fabiano. DINIZ, Eli. (2000) **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Série pesquisas, nº 18.
- BOURDIEU, Pierre et al (org). (2007) **Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na Sociologia**. Tradução de Guilherme João de F. Teixeira. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlo. (2011) **Cinco modelos de capitalismo**. Texto para discussão 280, São Paulo: FGV- EESP.
- CASTRO, Cláudio Moura. (1978/2002) Memórias de um orientador de tese. In: NUNES, Edson de Oliveira (Org.). **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improvisado e método na pesquisa social**. – Rio de Janeiro: Zahar.

- CHANG, Ha-Joon. (2004) **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP.
- CONDÉ, Eduardo Antonio Salomão. (2004) /C751L' **Laços na diversidade: a Europa social e o welfare em movimento (1992-2004)** Orientador - Jorge Ruben Biton Tapia. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP: UNICAMP.
- CRIVELLI, Ericson. (s.n.) **A convenção 144 sobre a consulta tripartite: conceitos requisitos**. Sem referências de local e data. Pesquisa no *Google* em 10.8.12.
- CROUCH, C. (2005) **Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs**, Oxford: Oxford University Press.
- DAVIS, J. H. e GOLDBERG, R. A. (1957) **A Concept of Agribusiness**. Division of Research. Graduate School of Business Administration. Harvard University, Boston, 136 p.
- DELGADO, Ignácio Godinho. (2008) *Variedades de Capitalismo e Política Industrial*. Argentina, **XXI Jornadas de História Econômica**, Asociación Argentina de Historia Económica.
- DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; e MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). (2010) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes.
- DINIZ, Eli. (2000) **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais – Brasil anos 90**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- DINIZ, Eli. (1992) *Neoliberalismo e Corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil*. ANPOCS. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm
- DINIZ, Eli (1978), **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (2010) *Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. **Revista Desenvolvimento em Debate** (DD) v.1, n.1, jan.- abril, p.7-27.
- DOCTOR, M. (2010) *Is brazilian capitalism at an institutional equilibrium? a varieties of capitalism approach*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia,

Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. **Revista Desenvolvimento em Debate (DD)**v.1, n.1, jan. Abril, p.51-69.

DRAIBE, Sônia M. e RIESCO, Manuel. (2011) *Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?* **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 220-254

DURKHEIM, E. (2003) **As regras do método Sociológico**. Tradução de Pietro Nassetti. – São Paulo/SP: Martin Claret.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990) **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton, NJ: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta et al (2002) **Why We Need a New Welfare State?** New York: Oxford University Press Inc.

ESTEVEZ-ABE, Margarita; IVERSEN, Torben e SOSKICE, David. (2001) *Social Protection and the Formation of Skills: a Reinterpretation of the Welfare State*, In HALL, Peter A. and SOSKICE, David (eds.), **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**: 145–183. Oxford: Oxford University Press.

EUROPEAN COMMISSION. (2009) **Industrial Relations in Europe 2008**, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

FASHOYIN, T. (2004) *Tripartite cooperation, social dialogue and national development*, **International Labour Review**, Vol. 143, No. 4.

FENGER, M. (2008) *Governance dynamics in European Employment Policy*, In **central European Journal of Public Policy**, Vol. 2, NO. 2.

FIORI, José Luís. (1997) *Estado de Bem-estar Social: padrões e crises*. In **PHYSIS: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 7(2):129-147.

FRIEDMANN, Georges & NAVILLE, Pierre. (1973) **Tratado de Sociologia do Trabalho**. Tradução de Octávio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, Editora da Universidade de São Paulo.

FUKUYAMA, Francis (1989) *The end of history?* In **The National Interest**, 56, verão de 1989.

GARFINKEL, H. (1967) **Studies in Ethnomethodology**, USA: Polity Press.

GODBERG, R. A. (1968). **Agribusiness Coordination: A Systems Approach to the Wheat, Soybean, and Florida Orange Economies**. Division of Research. Graduate School of Business and Administration: Harvard University, 256 pp

- GOMES, Ângela de Castro. (2005) *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil: o legado de Vargas*. In **REVISTA USP**, São Paulo, n.65, p. 105-119, março/maio 2005.
- GOMES, Eduardo R. e GAITÁN, Flavio (2012). *Del siglo del corporativismo a las estrategias de concertación: El diálogo social en América Latina*. **VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**, Quito: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
- GOODIN, Robert E. et al. (1999) **The Real Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge: Cambridge University Press.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto (1958) **A Redução Sociológica**, Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB.
- GRAY, J. (1998) **The false dawn: the delusions of global capitalism**, New York: New Press.
- HAGGARD, Stephan and KAUFMAN, Robert R. (2008) **Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe**. United Kingdom: Princeton University Press, 363 p.
- HALL, P. et SOSKICE, D. (2001) *Introduction to varieties of capitalism*. In HALL, P. et SOSKICE, D. (edit.) **Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**, Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. (2003) *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. **LUA NOVA** N° 58. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>
- HASSE, Rolf H; SCHNEIDER, Hermann & WEIGELT, Klaus (edit). (2008) **Social Market Economy History, Principles and Implementation – From A to Z**, tradução Vera Leckie. Johannesburg, Republic of South Africa: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- HASSEL, A. (2007) *What does Business want? Labour Market Reforms in CMEs and its problems*. In HANCKÉ, Bob et al. (org.) **Beyond Varieties of Capitalism: conflict, contradictions and the complementarities in the European economy**, Oxford, Oxford University Press.
- HÄUSERMANN, Silja. (2010) **The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: modernization in hard times**. New York: Cambridge University Press.
- HUBER, Evelyne and STEPHENS, John D. (2005) *Welfare States and the Economy*, In SMELSER, Neil J. and SWEDBERG, Richard (editors) **The handbook of economic sociology**, 2nd ed. USA: Princeton University Press.

- HÄUSERMANN, Silja e PALIER, Bruno. (2008) The state of the art. France: **Socio-Economic Review** 6, 559–586.
- IANNI, O. (2004) *Variações sobre arte e ciência*. In **Tempo Social**. São Paulo: USP. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v16n1/v16n1a01.pdf>
- ILO (2009) **2008 Labour Overview: Latin America and the Caribbean**, International Publications, Paper 72.
- ILO (1976). **Tripartite Consultation**, Ratify and Apply Convention No. 144, ISBN 92-2-113414-8 disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00339.pdf>
- ISHIKAWA, J. (2003) **Key features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book**, Geneva, International Labour Office.
- IVERSEN, Torben. (2005) **Capitalism, Democracy, and Welfare**. New York: Cambridge University Press. 315p.
- JOHNSON, Allan G. (1997) **Dicionário de Sociologia: guia prático de linguagem sociológica**; tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- KANG, Nahee. (2006) *A Critique of the Varieties of Capitalism Approach*. United Kingdom: International Centre for Corporate Social Responsibility. No. 45-2006 **ICCSR Research Paper Series** – ISSN 1479-5124
- KJÆR, Anne Mette. (2004) **Governance: key concepts in Social Science**. London, UK: Polity Press, 2004, 240 p.
- KAUFMANN, F. (1977) **Metodologia das Ciências**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves.
- KERLINGER, Fred N. (1980) **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual**. - São Paulo: EPU.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. (2000) **El diseño de la investigación social**. Madrid: Alianza Editorial.
- KREIN, José Dari e SANTOS, Anselmo Luis dos. (2012) *La formalización del trabajo en Brasil: el crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales*. Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad No 239**, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.
- MACAMBIRA, Júnior e CARLEIAL, Liana M. da Frota (org.). (2009) **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil.

- MARINHO, D. N. C. (Org.); BALESTRO, M. V. (Org.) e WALTER, M. I. (Org.) (2010) **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis. 350 p.
- MARINHO, D. N. C; BALESTRO, M. V. e CASTIONI, R. (2011) *A governança tripartite e as políticas de emprego no âmbito do Programa Seguro-Desemprego no Brasil*. In ANFIP (Ed.), **Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades**, Brasília: ANFIP, p 253-272.
- MARTÍNEZ, J. et al. (2009) Latin American capitalism: economic and social policy in transition, In **Economy and Society**, Vol. 38, Number 1, February. 1 – 16.
- MANOW, Philip (2001) *Welfare State building and Coordinated Capitalism*, In **The origins of non-liberal capitalism: Germany and Japan in comparison**, edit. Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura, Ithaca: Cornell University Press.
- MELO, Gilvan Cavalcanti de. (2005) **As bases autoritárias do sistema partidário**. La Insígnia. Brasil, outubro de 2005. Disponível em <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=760>
- MILLS, C. Wright (1959) **The Sociological Imagination**, Oxford: Oxford University Press.
- _____. (1960) *Do Artesanato Intelectual*. In **A imaginação sociológica** (apêndice). Rio de Janeiro: Zahar.
- MINET, Georges. (2008) **Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint**, Expert Group Meeting on Economic and Social Councils.
- MOLINA, Wagner de Souza Leite. (2009) “Reformas trabalhistas em pauta: Brasil e México” In **Ciência & Trópico** (V. 33 – 1), Recife: Fundação Joaquim Nabuco Semestral.
- NICHOLSON, M. (1996) **Causes and Consequences in International Relations: a Conceptual Study**, London: Pinter.
- NÖLKE, Andreas; VLIÉGENTHART, Arjan (2009). *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*. **World Politics**, p 670-702.
- NORTH, D. C. (1990) **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, UK: Cambridge University Press, pp. 152.
- OIT (2006) **Convenção 81 e 129: convenção sobre a inspeção do trabalho C 81 e convenção sobre a inspeção do trabalho na agricultura c 129**. Tradução em língua

portuguesa: IGT e Escritório da OIT, Lisboa, 2006. ISBN-989-95039-0-8 disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/c81.pdf>

OSTERMAN, Paul et al. (2002) **Working in America: a blueprint for the new labor market**. Massachusetts, USA: MIT Press. 229 p.

POPPER, K. (s.a) **Conjecturas e Refutações**. Brasília: EdUnB.

POUPART, Jean et al. (2010) **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana C. Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. (1992) **O Pesquisador, o problema de pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões**. São Paulo: CERU.

RAGIN, C. (1994) *El uso de los métodos cuantitativos para estudiar La covariación*, In **La construcción de La investigación social: introducción a los métodos y su diversidad**.

RIESCO, Manuel. (2007) **Latin America: a new developmental welfare state model in the making?** Edited by Manuel Riesco, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

RODRIGUES, Leôncio Martins. (1999) **Destino do sindicalismo**. São Paulo: FAPESP.

ROSTOW, Walt W. (1960) **The Stages of Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de et al. (2009) *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. In **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Ano I - Número I - Julho.

SANTANA, Aurélio Marco & RAMALHO, José Ricardo et al (orgs). (2003) **Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo.

SCHAPIRO, Mario Gomes. (2011) *Estado, economia e sistema financeiro: Banco de Desenvolvimento como opção regulatória e como estrutura de governança*. São Paulo, **Artigo DIREITO GV** (Working Paper) 68. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7967/working%20paper%2068.pdf?sequence=1>

SCHMIDT, Benício Viero (2001). *O estado, a nova esquerda e o neocorporativismo*, In **CADERNO CRH**, Salvador, n. 35, p. 85-105, jul./dez.

SCHMITTER, Philippe C. (1974) *Still a century of corporatism?* In **Review of Politics** 36(1): 7-52.

SKOCPOL, Theda. (2004) American democracy in age of rising inequality, **American Political Science Association**.

- SHEAHAN, J. (2002) *Alternative Models of Capitalism in Latin America*, In HUBER, E. (edit.) **Models of Capitalism: lessons for Latin America**, University Park, Pennsylvania State University Press.
- SCHNEIDER, B. R. (2008) *Comparing capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties*, **Working Paper**, March.
- SCHNEIDER, Ben Ross e KARCHER, Sebastian. (2010) *Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America*, In **Socio-Economic Review**, 8, 623–651
- SCHNEIDER, Ben R. (2009) *Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America*. In **Journal of Latin American Studies**, Vol. 41, 553-575.
- SCHNEIDER, Ben Ross. (2004) **Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America**, UK: Cambridge University Press.
- SCHOKKAERT, Erik. (2007) **The capabilities approach**. Belgian: Department of Economics, KULeuven.
- SEN, Amartya. (2011) **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann, Ricardo D. Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras.
- SIMMEL, Georg. (1965). *The poor*, In **Social problems**, sem referência de local.
- SOCHACZEWSKI, S. (coord.); Lúcio, C. Ganz; Oliveira, S. M. de; Gebrim, V. L. Mattar. (2000) **Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil**. Montevideo: CINTERFOR. 75 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 3) ISBN 92-9088-111-9
- STINCHCOMBE, A. (1968). **Constructing social theories**, Chicago: University of Chicago Press.
- STREECK, Wolfgang. (2009) **Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy**, Oxford: Oxford University Press p.296.
- _____ (2010) *Institutions in History: bringing capitalism back in*, In G. et al. (org.), **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**, Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2011) *The Crisis in Context: Democratic Capitalism and Its Contradictions*. **MPIfG Discussion Paper** 11/15.
- THELEN, Kathleen. (2010) *Economic regulation and social solidarity: conceptual and analytic innovations in the study of advanced capitalism*, In **Socio Economic Review**, Vol. 8.Number 1.

THELEN, Kathleen and KUME, Ikuo. (2006) *Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies*, In **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 19, No. 1, January (pp. 11–42).

THEODORO, Mário. (2002) **Participação Social em Políticas Públicas: os conselhos federais de política social – O caso CODEFAT**. Texto para discussão no. 931. Brasília.

TRIGILIA, Carlo (2003) **Economic Sociology: State, Market, and Society in Modern Capitalism**, Oxford: Blackwell Publishers.

UGT – União Geral dos Trabalhadores, Eduardo Rocha (org.). (2010) **100 anos de sindicalismo no Brasil: balanço histórico e desafios futuros** – Seminário Nacional da UGT. Brasília: Abaré.

VIANA, Luís Werneck. (1976) **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ZYLBERSZTAJN, Decio. (1995) **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: uma Aplicação da Nova Economia das Instituições**. São Paulo: USP (Faculdade de Economia Administração e Contabilidade-FEA), tese de doutorado.

Sítios da Internet consultados

www.ilo.org

www.iali-aiit.org

http://europa.eu.int/comm/employment_social/health_safety/index_en.htm

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>

<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>

<http://www.pnud.org.br/>

<http://www.oit.org.br/>

<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>

Anexos

Anexo 1 - Relação dos entrevistados

Entrevista 01: Brasília/DF. 29.3.12 – entrevista experimental

Entrevistado/representação: Francisco Canindé Pegado do Nascimento, Secretário Geral da UGT e membro titular do Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), bancada dos trabalhadores

Entrevistadora: Lorena Ferraz

Entrevista 02 – Brasília/DF. 29.3.12 – entrevista feita por telefone

Entrevistado/representação: diretora de qualificação profissional da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)

Entrevistador: Professor Moisés Balestro, orientador desta dissertação e coordenador da pesquisa “O lugar da Governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), Edital MCT/CNPq/CAPES N°07/2011 – Universal; Universidade de Brasília (DATAUnB).

Entrevista 03 – São Paulo/SP. 22.10.12. 14h30min

Local: União Geral dos Trabalhadores (UGT)

Entrevistado/representação: Ricardo Patah, presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)

Entrevistadora: Lorena Ferraz

Entrevista 04 – São Paulo/SP. 22.10.12. 17h00min

Local: Força Sindical

Entrevistado/representação: Sérgio Luis Leite, 1º secretário da Força Sindical

Entrevistadora: Lorena Ferraz

Entrevista 05 – São Paulo/SP. 23.10.12. 09h00min

Local: Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Entrevistado/representação: Quintino Severo, Secretário de Finanças da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Entrevistadora: Lorena Ferraz

Entrevista 06 – São Paulo/SP. 23.10.12. 12h00min

Local: Força Sindical

Entrevistado/representação: João Carlos Gonçalves (Juruna), Força Sindical

Entrevistadora: Lorena Ferraz

Entrevista 07 – São Paulo/SP. 29.3.12

Local: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo/SP (FIESP)

Entrevistado/representação: André Rebelo, Assessor de Assuntos Estratégicos da Presidência da FIESP

Entrevistadora: Lorena Ferraz e Professor Danilo Marinho para a pesquisa “O lugar da Governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), Edital MCT/CNPq/CAPES Nº07/2011 – Universal; Universidade de Brasília (DATAUnB).

Entrevista 08 - Belo Horizonte/MG. 18/10/2012. 16h00min

Local: FIEMG (Avenida do Contorno, nº 4456, 5º andar, Sala 4, Belo Horizonte, Minas Gerais)

Entrevistado/representação: Sérgio Augusto Lourenço, Superintendente de Desenvolvimento Empresarial da FIEMG

Entrevistadores: Maurício Ebling e Francisco Campos para a pesquisa “O lugar da Governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), Edital MCT/CNPq/CAPES Nº07/2011 – Universal; Universidade de Brasília (DATAUnB).

Breve síntese de impressões da entrevista: este foi claramente o entrevistado mais adequado para responder a todos os blocos do roteiro. Como havia uma expectativa de que o terceiro entrevistado tivesse experiência em espaços de diálogo tripartite, este bloco foi deixado em segundo plano, dando-se prioridade ao desenvolvimento dos demais temas.

Entrevista 09 – Belo Horizonte/MG. 18/10/2012. 17h00min

Local: FIEMG (Avenida do Contorno, nº 4456, 5º andar, Sala 4, Belo Horizonte, Minas Gerais)

Entrevistado/representação: Maurício de Andrade Tibúrcio, Superintendente do IEL na FIEMG

Entrevistadores: Maurício Ebling e Francisco Campos para a pesquisa “O lugar da Governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), Edital MCT/CNPq/CAPES Nº07/2011 – Universal; Universidade de Brasília (DATAUnB).

Breve síntese de impressões da entrevista: este era o entrevistado mais experiente e com mais tempo de casa. Como ele não tinha experiência específica em nenhum dos temas abordados pelo roteiro, procurou-se explorar suas informações e impressões de uma maneira mais geral e ampla.

Entrevista 10 - Belo Horizonte/MG. 19/10/2012. 11h00min

Local: FIEMG (Avenida do Contorno, nº 4456, 5º andar, Sala 4, Belo Horizonte, Minas Gerais)

Entrevistado/representação: Henrique Câmara Azevedo, Superintendente de Gestão Corporativa na FIEMG

Entrevistadores: Maurício Ebling e Francisco Campos para a pesquisa “O lugar da Governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), Edital MCT/CNPq/CAPES Nº07/2011 – Universal; Universidade de Brasília (DATAUnB).

Breve síntese de impressões da entrevista: o entrevistado era um jovem funcionário (entre 40 e 50 anos de idade), com menos experiência do que os dois primeiros entrevistados. Procurou complementar a entrevista com algumas opiniões pessoais, mas ficou claro que sua experiência estava atrelada mais a procedimentos internos da FIEMG do que às questões mais amplas abordadas pelo roteiro.

Entrevista 11 - Brasília/DF. 19.11.12. 10h00min

Local: CUT – Brasília

Entrevistado/representação: Antônio Lisboa do Vale, Diretor Executivo da Central Única dos Trabalhadores (CUT) Brasília

Entrevistadora: Lorena Ferraz e Moisés Balestro

Entrevista 12 - Brasília/DF. 18.1.13

Local: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Entrevistado/representação: Rodolfo Peres Torelly, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Entrevistadores: Lorena Ferraz e Moisés Balestro

Entrevista 13 - Brasília/DF. 28.1.13

Local: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Entrevistado/representação: Suely Barrozo Lopes, coordenadora geral de gestão operacional do CODEFAT/SPPE/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Entrevistadores: Moises Balestro e Danilo Marinho

Entrevista 14 - Brasília/DF. 6.3.13

Local: Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Entrevistado/representação: Rafael E. Kieckbusch, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Gerência Executiva de Relações do Trabalho.

Entrevistadora: Lorena Ferraz e Moisés Balestro

PERCEPÇÃO SOBRE DIÁLOGO SOCIAL, TRIPARTISMO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Nº do questionário (não preencher)

--	--	--	--

QUESTIONÁRIO AUTOAPLICADO

Este questionário é parte de uma pesquisa da Universidade de Brasília (DATAUnB) com objetivo de saber a percepção dos delegados da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD) sobre os temas diálogo social, tripartismo e negociação coletiva. A pesquisa está sendo realizada junto aos delegados que participam da Conferência. As respostas são confidenciais e serão utilizadas apenas para a pesquisa. Sua opinião é muito importante.

RESPONDER SOMENTE SE FOR DELEGADO(A) DA CNETD

Nome do entrevistado:

Indique o tipo de organização/segmento que você está representando:

- Sindicato de Trabalhadores do Setor Privado
 Sindicato Patronal
 Sindicato de Funcionários Públicos
 Representante do Governo
 Outro. Qual? _____

Indique o setor da economia ao qual a sua organização pertence:

- Indústria Comércio Serviços Setor Público Terceiro Setor

Abaixo, encontram-se várias afirmações sobre Negociação Coletiva e Diálogo Social e Tripartismo. Todas as afirmações possuem opções de resposta na forma de uma escala de concordância em que '1' significa 'Concordo Fortemente', '2' significa 'Concordo', '3' significa 'Discordo' e '4' significa 'Discordo Fortemente'. Há também as opções de '88' Não Sabe e '99' Não respondeu. Todas as afirmações deste questionário referem-se à percepção do entrevistado. Portanto, **não existem** afirmações certas ou erradas.

NEGOCIAÇÃO COLETIVA

1. Os sindicatos de trabalhadores e de empregadores podem negociar acordos, mesmo que estes não sigam a legislação trabalhista. (marque apenas uma resposta)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

2. A Constituição brasileira garante a livre organização nos locais de trabalho. (marque apenas uma resposta)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |

88. Não sabe
 99. Não Respondeu

3. O Estado deve ter o direito de intervir para ajudar a melhorar as relações entre capital e trabalho (marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

4. Os trabalhadores devem ter o direito de se organizarem em mais de um sindicato para a mesma categoria se assim julgarem necessário. (marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

5. O imposto sindical pago pelos trabalhadores formais ao sindicato não pode ser obrigatório. (marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

6. A contribuição sindical deve ser negociada com a categoria em assembleia do sindicato (marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

7. Os conflitos entre trabalhadores e empregadores podem ser resolvidos por meio de acordos que devem ser reconhecidos pela Justiça do Trabalho. (marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

8. A legislação trabalhista deve permitir aos sindicatos patronais e de trabalhadores negociarem coletivamente, especialmente em momentos de crise econômica. (marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente

88. Não sabe
 99. Não Respondeu

9. O não-cumprimento dos acordos coletivos realizados entre trabalhadores e empregadores deve ser punido com a proibição do exercício da atividade empresarial.

(marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

10. A situação financeira da organização deve estar disponível para as partes em negociação *(marque apenas uma resposta)*

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

DIÁLOGO SOCIAL E TRIPARTISMO

11. Os empresários precisam fortalecer a sua participação nas negociações com os trabalhadores e com o Governo. *(marque apenas uma resposta)*

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

12. As representações dos trabalhadores por local de trabalho devem ser obrigatórias.

(marque apenas uma resposta)

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

13. As representações dos trabalhadores e dos empregadores possuem igual poder de influência e igual capacidade de formular propostas nos espaços tripartites. *(marque apenas uma resposta)*

01. Concordo fortemente
 02. Concordo
 03. Discordo
 04. Discordo fortemente
 88. Não sabe
 99. Não Respondeu

14. A introdução de novas tecnologias de produção e as mudanças na forma de organizar o trabalho devem ser negociadas com os trabalhadores antes de serem implementadas. *(marque apenas uma resposta)*

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

15. Os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo. (marque apenas *uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

16. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) deve ser reformulada ouvindo às representações dos trabalhadores e dos empregadores. (marque apenas *uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

17. Os sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores devem ser consultados sobre quem recebe os incentivos fiscais (redução e eliminação de impostos) do governo. (marque apenas *uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

18. As decisões do Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) somente podem ser tomadas depois de uma consulta às comissões de emprego tripartites municipais e estaduais. (marque apenas *uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

19. É obrigatório um terço de representantes dos trabalhadores entre os membros do Conselho Administrativo das empresas com mais de 500 (quinhentos) funcionários. (marque apenas *uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

20. Os sindicatos de trabalhadores e de empregadores atuam diretamente na formulação das políticas públicas de qualificação profissional. (marque apenas *uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

21. Os sindicatos de trabalhadores e de empregadores atuam diretamente na formulação das políticas públicas de intermediação de mão de obra. (*marque apenas uma resposta*)

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 01. Concordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 02. Concordo |
| <input type="checkbox"/> | 03. Discordo |
| <input type="checkbox"/> | 04. Discordo fortemente |
| <input type="checkbox"/> | 88. Não sabe |
| <input type="checkbox"/> | 99. Não Respondeu |

MUITO OBRIGADO(A) PELA SUA COLABORAÇÃO!

Anexo 3 - Roteiro para as entrevistas em profundidade com representantes dos trabalhadores e dos empregadores

Bloco I - Estado de bem-estar social

- Muitos governos consideram que as políticas sociais e a proteção social se justificam por si só. A ideia de bem-estar social não pode estar submetida ou condicionada ao critério do mercado ou da eficiência econômica. Qual é a percepção desta federação/central em relação a isso?

Exemplos de problemas relacionados à proteção social (*mencionar a título de exemplo*):

- A proteção social pública ou proporcionada pelo governo pode desestimular os indivíduos a poupar para o momento que estarão fora da vida produtiva. (*colocação opcional para a representação empresarial*)
- O crescimento do setor público tira recursos que poderiam ser destinados à criação de empregos. (*colocação opcional para a representação empresarial*)
- Os benefícios como seguro-desemprego e os programas de transferência de renda reduzem os incentivos para a busca de trabalho. (*Obrigatória para representação empresarial e dos trabalhadores*)
- Um aumento da proteção social exigiria impostos mais altos e, com isso, tende a ocorrer uma alocação de recursos menos eficiente. (*Obrigatória para representação empresarial e dos trabalhadores*)
- A proteção social pode afetar a liberdade econômica ao estabelecer canais para a interferência de sindicatos e do governo nas relações entre capital e trabalho? (*Opcional*)
- Qual a percepção dessa federação/central sobre a relação positiva ou negativa entre esquemas de proteção social e crescimento econômico?

(*Lembrar-se de falar dos riscos e da crise econômica*)

Bloco II - Políticas Públicas de Emprego

Parte de Qualificação Profissional

- As políticas industriais (incentivos fiscais para determinados setores, linhas de financiamento para inovação das empresas, compras do governo etc.) possuem relação com as políticas de qualificação? Por quê?
- Qualificação é um problema de responsabilidade apenas da empresa, do mercado ou do Estado? (*Exemplos contrastantes EUA e Alemanha*)
- Deve haver esforço conjunto entre organizações empresariais e sindicatos de trabalhadores para resolver o problema da qualificação profissional? Por que isso não ocorre adequadamente no Brasil (Sistema S de um lado e programas de qualificação do governo/FAT (*PNQ, PlanTeQ, PlanSeQ*))?
- Em que medida as políticas públicas de emprego podem contribuir para a criação de empregos com maior qualificação profissional? (*A avaliação dos programas nacionais de qualificação*)

mostram uma falta de sintonia entre as necessidades dos setores da economia e os tipos de cursos ofertados.)

Parte de Intermediação de Mão de Obra

- Qual é a percepção da federação/central em relação ao Sistema Público de Emprego que inclui o SINE, os programas nacionais de qualificação e o Programa Seguro-Desemprego? Há espaço para as parcerias público-privadas?
- O Sistema SINE não consegue intermediar empregos que exigem maior qualificação profissional (*mencionar a título de exemplo muitas vezes, está distante da realidade das necessidades das empresas, além de colocar um percentual pequeno de trabalhadores que buscam emprego*).
- Quais as mudanças fundamentais que deveriam ocorrer no Sistema SINE?

Parte de Políticas de Emprego em geral

- Considerações gerais sobre as políticas públicas de emprego:
 - Seguro-Desemprego: o Seguro-Desemprego é necessário ou oneroso aos cofres públicos. Qual é a sua percepção sobre isso?
 - FGTS: A multa do FGTS inibe o emprego formal. Qual é a sua percepção sobre isso?
 - Licença Maternidade: A Licença maternidade, 13º, afastamento por saúde entre outros podem ser vistos como componentes do custo Brasil?
- Os empregos temporários e o aumento da terceirização têm contribuído para a maior competitividade da indústria brasileira e dos demais setores? Por quê?
- Quais são as estratégias da federação/central para influir na formulação/desenho das políticas públicas de emprego? (*lobbies e relações com o congresso e com o governo*)
- Quais são as estratégias da federação/central para obter maiores vantagens com as políticas públicas de emprego? (*lobbies e relações com o congresso e com o governo*)
- Quais são os principais aliados da federação/central para melhor alinhar as políticas públicas com os interesses das empresas/trabalhadores? (*Destinando recursos específicos das políticas para as estratégias da organização na forma de grupos de pressão e lobbies*)

Bloco III - Coordenação Tripartite

- O tripartismo foi imposto pelo governo ou foi resultado dos interesses dos trabalhadores/empresários? Por quê? (*O tripartismo é algo mais para a OIT ou faz sentido para os objetivos das centrais e federações empresariais*)
- A organização corporativa que se apresenta nos espaços de organização tripartite contribui para ampliar o controle democrático da ação do Estado? Por quê?
- As representações de trabalhadores, empregadores e do governo possuem igual poder de influência? Por quê?
- Quais são as motivações para a federação/central participar dos espaços tripartites como o CODEFAT e demais conselhos (*FGTS, Previdência, FINEP, BNDES*)?

- Quais são os recursos que a federação/central mobiliza para implementar suas estratégias e levar adiante os seus interesses nestes espaços?
- Quais são os principais obstáculos para a participação nos espaços tripartite?
- Quais são os temas que deveriam entrar nos espaços tripartite e não estão presentes nas pautas dos espaços tripartites? A agenda é definida de forma transparente?
- Há alguma relação entre o tripartismo e maior eficiência e efetividades nas políticas públicas de emprego? Por quê

BlocovIV - Negociação coletiva (*opcional, apenas se houver tempo*)

- A negociação coletiva possui desempenho melhor junto a categorias de trabalhadores com maior qualificação profissional? Por quê?
- A centralização nacional e setorial facilita ou dificulta a negociação coletiva? Por quê?

Anexo 4 - Roteiro para entrevista em profundidade com representante do CODEFAT

Dados de Identificação do entrevistado

Nome: Francisco Canindé Pegado do Nascimento

Organização: União Geral dos Trabalhadores - UGT

Cargo: Secretário Geral

Histórico de atuação: Secretário Geral desde a fundação da UGT em julho de 2007; reeleito no segundo Congresso Nacional UGT em Julho de 2011.

É sabido que o senhor possuiu uma larga experiência de participação em conselhos, a partir da sua vivência o senhor poderia dizer que o Conselho do FAT é um bom exemplo de diálogo social? O que o senhor entende por diálogo social?

Bloco I – Antecedentes do tripartismo no Brasil

- a) Em sua opinião, quais foram os principais fatos e atores que contribuíram para o surgimento dos conselhos tripartites no Brasil?
- b) Qual foi efetivamente a participação ou a contribuição do movimento sindical para a implantação e consolidação do diálogo social tripartite no Brasil?
- c) Você acredita na coordenação tripartite como uma alternativa eficaz de coordenação no contexto político-institucional brasileiro?
- d) Em que momento do movimento sindical brasileiro, as organizações sindicais começaram a participar e reivindicar a participação nestes conselhos?
- e) Quais foram os principais avanços e retrocessos no diálogo social entre organizações sindicais, organizações patronais e governos?

Bloco II – Tripartismo e políticas públicas de emprego

- a) Quais são as principais políticas públicas de emprego na perspectiva dos trabalhadores?
- b) Você considera que os trabalhadores têm participação suficiente na formulação destas políticas?
- c) Como está o controle social das organizações sindicais em relação à implementação destas políticas, em nível municipal e em nível estadual?
- d) Quais são as principais reivindicações da UGT em relação às políticas públicas de emprego?
- e) Como você avalia a participação das organizações sindicais no CODEFAT? Limites e desafios.

Bloco III – Tripartismo e estratégias de desenvolvimento

- a) Com a retomada de um discurso desenvolvimentista, como você considera que o diálogo social está contemplado?
- b) Quais são os limites das instâncias que promovem o diálogo social no Brasil?
- c) Quais as estratégias das organizações sindicais em geral para ampliar o diálogo social no Brasil?
- d) Quais benefícios a institucionalização de uma coordenação tripartite nas políticas públicas de emprego no Brasil trouxe para a sociedade/para os trabalhadores?