

## **37º Encontro Anual da ANPOCS**

**Águas de Lindóia – SP – setembro de 2013**

ST18 Trabalho e ação sindical na sociedade contemporânea

2º sessão: Trabalhadores e sindicatos hoje: agendas e formas de ação

25/09/2013 – Sala 18 - Topázio

**Reflexões sobre a agenda do Trabalho Decente no Brasil: desafios para a coordenação do movimento sindical de empresários e de trabalhadores**

Remi Castioni<sup>I</sup>

Lorena Ferraz Cordeiro Gonçalves<sup>II</sup>

---

<sup>I</sup> Doutor. Professor da Faculdade de Educação (FE) e pesquisador do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília (DATAUnB). [rcastioni@globocom](mailto:rcastioni@globocom)

<sup>II</sup> Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Comparados sobre as Américas (CEPPAC/ICS/UnB) e pesquisadora do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília (DATAUnB). [lorenafcg@yahoo.com.br](mailto:lorenafcg@yahoo.com.br)

## Introdução

O Brasil realizou no mês de agosto de 2012 a I Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente (I CNETD), como fruto de um acordo estabelecido alguns anos antes com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A partir de conferências municipais, regionais e estaduais preparatórias, efetivou-se a Conferência Nacional em Brasília. A I CNETD legitimou-se assim por um amplo processo de diálogo social tripartite multinível, contando com a participação de representações de trabalhadores, empregadores e governo em todos os níveis da governança. A I CNETD foi coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e teve como braço operacional uma Comissão Organizadora Nacional (CON), de formato também tripartite, ou seja, composta por empresários, trabalhadores e o próprio governo.

Ao adotar no âmbito do seu *establishment* o conceito de Trabalho Decente (TD), a OIT não conseguiu ainda produzir suficiente entendimento para inserir a temática no âmbito das relações de trabalho e das relações industriais<sup>1</sup>, pois até hoje a ideia de trabalho decente não aparece no formato de recomendações e resoluções sobre a adoção dessa orientação por parte dos países membros. Além disso, muita discussão há em torno da conceituação de termo “Trabalho Decente” nos diferentes contextos nacionais dos países membros. Em síntese o conceito define-se como respeito aos direitos no trabalho, a promoção do emprego, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social, conjugado nas seguintes premissas: oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas (OIT, 2012)

Considerando o importante papel que os pactos sociais e as negociações coletivas, entendidos aqui como processos de coordenação entre representações organizadas e legítimas de interesses, desempenham para a configuração das políticas sociais e das políticas de emprego, trabalho e renda, busca-se refletir sobre os resultados dessa Conferência para a ampliação e o aperfeiçoamento da agenda do Trabalho Decente no contexto das relações de trabalho no Brasil. Isso, partindo-se do entendimento de que o conceito de Trabalho Decente está vinculado às condições gerais de bem estar, emprego, renda e proteção/promoção social, além de expressar o equilíbrio, ou o desequilíbrio, da

---

<sup>1</sup> GLASSNER, Vera & KEUNE, Maarten. (2012)

relação entre eficiência econômica e bem estar social. O objetivo é problematizar a convergência entre a agenda das respectivas bancadas na I CNETD e a agenda de trabalho decente proposta pela OIT Brasil. Além disso, objetiva-se identificar em que perspectiva o espaço da conferência serviu como lugar de coordenação do diálogo capital e trabalho notadamente entre as relações de trabalho e capital.

O trabalho está seccionado em quatro tópicos, incluindo a conclusão. O primeiro tópico quer situar o leitor sobre o conceito de coordenação e o estado dos processos de coordenação das relações capital e trabalho no Brasil. O segundo tópico é para explorar a relação entre os processos de coordenação capital/trabalho/governo e a configuração do trabalho decente no Brasil. Na terceira parte, se problematizará as relações tripartites na I CNETD, bem como se trará evidências empíricas e teóricas da convergência ou não entre a agenda das respectivas bancadas na I CNETD e a agenda de trabalho decente proposta pela OIT, identificando possíveis resultados do tripartismo na I CNETD para a ampliação e consolidação do trabalho decente no Brasil.

## **O conceito de coordenação e o tripartismo no Brasil**

O conceito de coordenação utilizado advém de abordagem da Sociologia Econômica denominada Variedades de Capitalismo ou capitalismo comparado, do inglês “*Varieties of capitalism*” (VoC). A perspectiva das Variedades do Capitalismo se situa nos contornos do debate sobre convergências (ver Torben Iversen and Jonas Pontusson, 2000), diversidade e divergência institucional do capitalismo na experiência da globalização, ou seja, querem revelar um processo de dualidade ou de convergência mais complexo (BEVIR, 2007).

Embora já referido em estudos pregressos, os sistematizadores do conceito de coordenação em VoC são Peter Hall e David Soskice (2001). Os atores, seja o Estado<sup>2</sup>, a sociedade ou as firmas, tem papel-chave para moldar o ambiente institucional na perspectiva da VoC. “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

---

<sup>2</sup> Atores não estatais e sistema político com interesses organizados (society-centred, Schmidt, 1996).

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.

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), Kang (2006) (ver Delgado, 2008; Schapiro, 2011; Kang, 2006), e se referem à forma enfática como a perspectiva das variedades do capitalismo (VoC) coloca os contextos nacionais e a maneira como minimiza o Estado no processo de coordenação.

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. 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).

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.

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 sociocapitalista.

### **Um conceito de coordenação para o tripartismo**

Para fins da exposição em tela utilizar-se-á o termo coordenação para se referir ao processo de concertação tripartite no âmbito das políticas públicas de emprego e da Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD), esta última produto da pactuação para um Programa Especial de Cooperação Técnica entre a OIT e o Governo Brasileiro que visa promover uma agenda de trabalho decente no país, a ser executado em consulta com organizações de empregadores e de trabalhadores, e tendo como base a Agenda de Trabalho Decente da OIT. 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 e 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’. 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 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 globo<sup>3</sup>, 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*, 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 de um liberalismo exacerbados, como nas Economias de Mercado Liberais (EML)<sup>4</sup>, 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.

Parte-se da premissa de superação da natureza eminentemente egoística do capitalismo e dos indivíduos, e tem-se em vista que a melhoria do bem comum pode

<sup>3</sup> Singapore, Korea, Taiwan, Hong Kong and later the newly exporting economies of Thailand, Malaysia, and Indonesia.

<sup>4</sup> HALL e SOSKICE (2001).

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.

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 - capital, trabalho e governo - 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”<sup>5</sup>, que quer dizer, a inclinação natural dos indivíduos em não participar de atividades de grupo quando eles receberão os benefícios independentemente da participação (como nos sindicatos) e em evitar a ‘tentação corporativista’. Esse estímulo, no entanto, deve acontecer interna e externamente às 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 funcionais 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, que exigiria uma transição do estado de civismo para o estado idealmente político:

*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

---

<sup>5</sup> 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.

viável, muitas vezes renegociando/flexibilizando as regras do jogo (resiliência às novas e distintas demandas).

### **Tripartismo no Brasil**

A tradição de diálogo social institucionalizado é relativamente recente 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)<sup>6</sup>, 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).

Sochaczewski (2000) aponta para a característica hierárquica marcante do diálogo social desenvolvido no Brasil, segundo ele o diálogo social multipartite é fenômeno que se inicia na década de 1990 no Brasil e que, apesar dos avanços expressivos em muitas áreas, é algo muito restrito, se 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

---

<sup>6</sup> 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.

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.

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’ (AEPSD: 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 (protetivas) 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 (BALESTRO, MARINHO e WALTER, 2011).

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 corporativas originárias da década de 1940.

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 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 (ver 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	<b>5.31</b>	<b>34.98</b>
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 no tripartismo, em sistemas institucionais onde as relações sociais e políticas acontecem de maneira hierárquica, autoritária ou assimétrica as possibilidades de conversão dessa concertação coordenada em benefícios ao todo social ficam limitadas.

Segundo Gonçalves (2013) a coordenação no macronível, operando em instituições de não-mercado, embora não se perceba no país uma tradição de parceria social e sim uma tradição de forte atuação do Estado mediador (no caso brasileiro as instituições de não-mercado querem dizer instituições estatizadas), a **baixa capacidade de coordenação capital/trabalho**, o comportamento estratégico excessivamente corporativo<sup>7</sup> em nível da ação dos atores-chaves e a proeminência do papel do Estado (normatização hierárquica) são as principais características da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego no Brasil.

<sup>7</sup> SCHMITTER e GROTE, 1997. SCHMITTER, 2011.

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)<sup>8</sup>, 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 da alçada 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).

Da observância de percepções das representações de interesses capital/trabalho<sup>9</sup> 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.

O estado das relações de confiança/relações interpessoais, do acesso direto ao poder (*lobbies*), da desigualdade de condições de atuação e da capacidade de firmar acordos sistêmicos para o longo prazo parece ser o termômetro 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. Entrevistas em profundidade feitas com representantes das principais Centrais Sindicais (CUT, UGT e Força Sindical) e das principais federações de empregadores (FIESP, FIRJAN, FIEMG e CNI) reforçam a baixa capacidade do capital e do trabalho se coordenarem no Brasil. A fragilidade da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego e trabalho 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**

---

<sup>8</sup> Entrevista em profundidade realizada com representante da CNI em 6.3.2013.

<sup>9</sup> Entrevistas em profundidades feitas no âmbito do projeto “O lugar da governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiado pelo CNPq (Edital MCT/CNPq/CAPES N° 07/2011 – Universal).

**intensamente na condução dos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento econômico.**

O aparente baixo grau de coordenação e de disposição política para o diálogo social e para a codeterminação apareceu batizado nas falas dos entrevistados como “imaturidade”. O discurso da “imaturidade” política dos atores organizados no Brasil surgiu mais vezes nas entrevistas com os empregadores. A referência a 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 e Sistema S. No caso das centrais sindicais de trabalhadores, a referência a uma imaturidade política no Brasil aparecia associada às ideias como, no caso da CUT, respeito aos diversos setores, modernidade nas relações com o Estado, cultura e vontade políticas e 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.

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 decréscimo 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.

Refletindo essa tendência multinível para a produção de políticas públicas e representando também a disposição evolutiva do tripartismo em relação à organização brasileira corporativa da representação de interesses, I CNETD foi uma tentativa de trazer os níveis municipal e estadual para a formulação da Agenda Nacional do Trabalho Decente no país pelo método do diálogo social tripartite.

Ao analisar a configuração institucional do diálogo social organizado no Brasil é possível elencar alguns limites do tripartismo, como a falta de confiança social das representações perante o governo e entre as representações, refletida na insegurança das negociações coletivas e na baixa circularidade das informações no tripartismo, e a excessiva centralização do tripartismo, que ainda não consegue descer ao chão (níveis estadual e municipal). Limites e desafios esses espelhados nas características da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego apontadas: predominância do macronível, baixa capacidade de coordenação capital/trabalho, proeminência do papel do Estado junto com a tradição corporativista do “Varguismo”. O grande desafio seria então superar a própria condição histórica e institucional do diálogo social, ultrapassando a crônica dependência da mediação e da atuação do Estado por parte das representações sindicais de trabalhadores e de empregadores. É preciso transformar as condutas tradicionais; cambiar o paradigma da coordenação do movimento sindical de empresários e de trabalhadores.

### **Tripartismo e o Trabalho Decente: coordenação da Agenda do Trabalho Decente no Brasil**

Muitos autores reconhecem o relevante papel que os acordos e pactos sociais desempenham na regulação do mercado de trabalho, de forma mais direta, e na configuração da política social, de forma indireta (Crouch, 1993; Traxler, Blaschke and Kittel, 2001; Glassner e Keune, 2012; Pochet, Keune and Natali, 2010; Avdagic, Rhodes and Visser, 2011). Nesse sentido, os sindicatos de trabalhadores e de empregadores podem desempenhar papel-chave na produção e consolidação de políticas sociais e de políticas de emprego, trabalho e renda que visem proteger o trabalho e o trabalhador, criando as condições de consolidação do chamado trabalho decente (OIT).

A crise mundial desencadeada em 2008 coloca em evidência os pactos sociais e as negociações coletivas como método de suavização dos impactos que a pressão por austeridade fiscal impõe sobre as sociedades do ponto de vista do emprego, do trabalho, da empregabilidade e da renda. Como observam Glassner and Keune (2010/2011/2012) os acordos coletivos tem tido papel central na mitigação dos impactos da crise 2008 sobre os trabalhadores do setor privado. Acordos relativos à flexibilização de horas e os chamados empregos de curto-período, muitas vezes ligados aos esquemas de qualificação profissional do trabalhador, tem controlado as taxas de desemprego, aumentado a empregabilidade e poupado o uso excessivo da assistência social em países com a Alemanha, a Áustria, a Eslovênia, a República Tcheca, a Holanda, a Bélgica, a Bulgária, a Itália e a Polônia.

O conceito de Trabalho Decente, formalizado pela OIT em 1999, compreende que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana. O trabalho decente só pode ser alcançado por meio do diálogo comprometido entre amplos setores da sociedade e, idealmente, nos diferentes níveis e instâncias de governo. O diálogo social legítimo, com capacidade de engendrar mudanças e melhorias sociais, trabalhistas e de mercado, prescinde de dois elementos-chaves, um arcabouço institucional consolidado, que funcione como canal eficiente de troca de informações entre os interesses concomitantes e que propicie a formalização de acordos coletivamente benéficos, e atores organizados fortes, autônomos em relação ao Estado e representativos de suas bases. Uma institucionalidade sem atores autônomos, representativos e comprometidos dificilmente se consolidará de modo legítimo, nem trará resultados eficazes à sociedade.

Em 2003, o Governo Brasileiro firmou um Memorando de Entendimento com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabelecendo compromisso do Brasil com a promoção do emprego e do trabalho decente. Nasce assim a Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD), fruto de uma mobilização governamental estimulada internacionalmente, mas que considera a consulta aos atores do tripartismo, nesse caso, os representantes do capital e do trabalho. Como decorrência desse Memorando, foi criado um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito da Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI). O Memorando de Entendimento também previa a instalação de um Comitê Executivo Interministerial (CEI), composto por diferentes Ministérios e Secretarias de Estados

envolvidos com os temas relacionados ao trabalho, emprego e proteção social, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A ANTD, lançada em 2006, foi estruturada com base em três prioridades: a) geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; b) erradicação do trabalho escravo e eliminação do trabalho infantil, em especial nas suas piores formas; e c) fortalecimento dos atores tripartites e do diálogo social como instrumento de governabilidade democrática.

As prioridades definidas para a ANTD demarcaram as diretrizes para a formulação do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD), lançado em 2010. O referido Plano define treze resultados a serem alcançados, com metas para 2011 e 2015 e respectivos indicadores. Esse Plano se institui como o braço operacional da ANTD e também como instrumento para a promoção contínua do trabalho decente no país. Um dos principais desafios é transformá-lo em um Plano em permanente construção pelas forças vivas da sociedade brasileira, particularmente pelos atores tripartites.

Nesse enfoque, nasce a ideia da proposição de uma Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente e o seu processo participativo e descentralizado de preparação nos âmbitos municipal, regional, estadual e nacional tendo o PNETD como sinalizador e balizador de todos os fóruns dessas discussões. Ampliando as experiências das conferências nacionais, a I CNETD elegeu como princípio norteador e principal eixo estruturante de suas ações a construção de consensos entre os atores tripartites e não apenas a de simples sufrágios.

Peça articulada do Plano Nacional do Emprego e do Trabalho Decente, a I CNETD reveste-se de importância institucional como etapa para o avanço do diálogo social sobre temas do mundo do trabalho; como espaço privilegiado para ampliar o processo participativo tripartite, acolhendo as diferenças e trabalhando na promoção de consensos; como espaço de socialização de experiências e de propostas oriundas de todo o território nacional e também como fórum de geração de importantes subsídios para a formulação de políticas públicas de emprego e de trabalho decente.

Os processos de coordenação capital/trabalho/governo tem um papel significativo na configuração do trabalho decente no Brasil. Tal constatação pode conduzir à análise mais detida e complexa sobre a relação de complementaridade institucional positiva, ou não, que existiria entre o tripartismo e o alcance das condições de trabalho estabelecidas pelos princípios do trabalho decente definido pela OIT.

## Coordenação tripartite na I CNETD

De acordo com os indicadores de diálogo social da base de dados ICTWSS<sup>10</sup>, o Brasil não possui pactos sociais propostos por governo, trabalhadores ou empregadores e também não possui pacto social tripartite. Além de não possuir representação laboral por local de trabalho, o país também não possui pactos referentes à proteção social, políticas de emprego, aposentadoria e qualificação profissional. Em nível nacional, o envolvimento das centrais sindicais e organizações empresariais nacionais na negociação salarial é bastante limitado.

Resultados de *survey* aplicado na I CNETD<sup>11</sup>, sinalizam um espaço limitado para a construção de consensos entre os atores-chaves do tripartismo brasileiro em questões relativas à proteção social e à maior transparência das empresas nas relações capital/trabalho; revelam também uma rejeição às relações industriais mais coordenadas<sup>12</sup> por parte dos empresários, e essa rejeição pode ser considerada uma *proxy* de rejeição ao tripartismo, dado que o tripartismo é tido como um mecanismo de democratização do debate e das decisões políticas.

**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

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

Os dados dos respondentes representantes dos trabalhadores e representantes dos empregadores na I CNETD sinalizam uma convergência em torno da necessidade de uma maior autonomia para as negociações coletivas entre capital e trabalho, como mostram os **Quadros 1 e 2**. Existe consenso entre as representações de trabalhadores e de empregadores no pleito por maior autonomia frente ao arcabouço legal e institucional de solução de conflitos e de problemas do mundo do trabalho.

<sup>10</sup> Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts.

<sup>11</sup> Feito no âmbito do projeto “O lugar da governança tripartite nas políticas públicas de emprego”, financiado pelo CNPq (Edital MCT/CNPq/CAPES Nº 07/2011 – Universal).

<sup>12</sup> Coordenados aqui tomam o sentido de “cogestão” e “codeterminação”.

**Quadro 1** - A legislação trabalhista deve permitir aos sindicatos patronais e de trabalhadores negociarem coletivamente, especialmente em momentos de crise econômica (%)

	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empregadores</b>
Concorda fortemente	19	65,5
Concorda	57,1	34,5
Discorda	4,8	--
Discorda fortemente	19	--

Fonte: survey I CNETD, 2012

**Quadro 2** - Os conflitos entre trabalhadores e empregadores podem ser resolvidos por meio de acordos que devem ser reconhecidos pela Justiça do Trabalho (%)

	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empregadores</b>
Concorda fortemente	22,7	43,3
Concorda	50,0	30,0
Discorda	4,5	13,3
Discorda fortemente	18,2	10,0

Fonte: survey I CNETD, 2012

No caso das duas grandes políticas nacionais de qualificação ao longo dos últimos quinze anos, PLANFOR e PNQ, praticamente não houve qualquer coordenação com o Sistema S de qualificação profissional vinculado às federações empresariais estaduais, sejam industriais, comerciais ou da agricultura.

Analisando os elementos da coordenação entre capital e trabalho no nível da firma, os dados da I CNETD revelam que a incorporação de representação do trabalho nessas instâncias também é fortemente recusada pela bancada patronal (**Tabela 3 e 4**). Esses dados reforçam a tese de que há uma rejeição às relações industriais mais coordenadas por parte dos empresários, em que a codeterminação seja um princípio condutor das relações industriais.

**Quadro 3** - A introdução de novas tecnologias de produção na empresa deve ser negociada com os trabalhadores antes de ser implementada (%)

	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empregadores</b>
Concorda fortemente	47,6	--
Concorda	52,4	21,4
Discorda	--	42,9
Discorda fortemente	--	35,7

Fonte: survey I CNETD, 2012

**Quadro 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 (%)

	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empregadores</b>
Concorda fortemente	28,6	3,6
Concorda	61,9	10,7
Discorda	9,5	14,3
Discorda fortemente	--	71,4

Fonte: survey 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 em temas como a gestão tripartite de recursos financeiros do 'Sistema S'. O Sistema S é, desde 1940, o mais importante sistema empresarial de treinamento profissional para amplos setores da economia brasileira e a adesão de gestão tripartite para o Sistema S seria um grande passo em direção às relações mais coordenadas entre sindicatos laboral e patronal para o desenvolvimento de habilidades.

Como se observa na **Tabela 5**, a representação de trabalhadores na amostra tem posição majoritariamente favorável (95%) 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 na bancada patronal, apenas 18,5% dos respondentes da amostra concorda com uma comissão tripartite no Sistema S.

**Quadro 5** - Os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo (%)

	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empregadores</b>
Concorda fortemente	60	--
Concorda	35	18,5
Discorda	5	11,1
Discorda fortemente	--	70,4

Fonte: survey I CNETD, 2012

A análise das propostas consensuadas na I CNETD reforça a baixa capacidade de coordenação capital/trabalho. Os interesses das organizações empresariais brasileiras ainda possuem forte viés economicista. Como disse um dos entrevistados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), o maior interesse dos representantes de

federações industriais em espaços de diálogo social é evitar a aprovação de normas ou regras que elevem o custo da força de trabalho. Quando perguntado sobre os potenciais ganhos para o empresariado com o tripartismo, os entrevistados revelavam grandes dificuldades em enumerar algum resultado. A possível relação entre efetividade das políticas de qualificação profissional e a coordenação entre empresários e trabalhadores não constitui, por assim dizer, um pressuposto ontológico no plano das ideias das organizações empresariais.

Apesar destas limitações para a institucionalização da coordenação tripartite nas políticas públicas de emprego, existem dois elementos importantes que podem ser potencializados. Primeiro, o aumento do emprego formal que hoje responde por mais da metade da população economicamente ativa. Segundo, a densidade sindical<sup>13</sup> chega a 22,2% e se compara a dos países desenvolvidos.

Ainda assim, as restrições formais legais para maior autonomia dos acordos entre trabalhadores e empregadores e a ausência de um maior aprendizado social na construção da coordenação tripartite revela um regime dual. De um lado, há a permanência do corporativismo estatal. De outro, o aumento da terceirização nas relações entre capital e trabalho conduzem à ampliação de segmentos profissionais com baixíssimo grau de sindicalização e ausência de mecanismos legais de regulação, aumentando a precarização do trabalho.

O regramento pelo alto sem efetivos mecanismos participativos aprofunda a relação de dependência dos atores sociais em relação ao Estado, o que, muitas vezes, inviabiliza a evolução do diálogo social e da produção de resultados institucionais. Em larga medida, isso se reflete nas características da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego, tais como baixa participação dos níveis local e estadual na coordenação tripartite, especialmente nas deliberações, e a baixa capacidade de coordenação capital/trabalho.

Neste sentido, percebe-se ainda uma longa distância a ser percorrida na transição de um corporativismo estatal restrito para um corporativismo societal, seja no sentido de um capitalismo organizado (HÖPNER, 2007; CALLAGHAN E HÖPNER, 2012) ou no

---

<sup>13</sup> A densidade sindical indica a proporção de trabalhadores filiados aos sindicatos em relação ao número total de trabalhadores.

sentido de um novo Estado desenvolvimentista que incorpora o pilar democrático de controle social de 'baixo para cima' (EVANS, 2005; 2011).

## **Considerações**

A ampliação e o aperfeiçoamento da agenda do trabalho decente no Brasil parece estar atrelada à capacidade do capital e do trabalho de se coordenar em contexto onde a ação do Estado é proeminente e que a organização laboral, principalmente, permanece com baixa autonomia em relação ao Estado (hierárquico) e parca força associativa frente à representação do capital. 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.

Em boa medida isso explica a incapacidade de produzir consensos no campo do capital e trabalho como os pretendidos pela Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente. Essa dificuldade culminou com a “retirada técnica” dos empresários no momento da Plenária Final e onde grupos de trabalho previstos na Conferência, como o grupo de trabalho de negociação coletiva, sequer conseguiram ser instalados apesar de terem sido produzidas no âmbito das conferências estaduais importantes propostas para serem debatidas pela Conferência Nacional.

Embora tivessem origem em 3.966 propostas deliberadas nas conferências estaduais, sua condensação resultou num caderno de contendo 639 propostas que compuseram o Texto Base da Conferência Nacional. Esse conjunto de propostas foi organizado em quatro eixos temáticos e 12 grupos de trabalho e apresentado para debate na Conferência Nacional, que aprovou 225 propostas. Das 56 propostas que foram submetidas ao debate sobre o tema da negociação coletiva, por exemplo, somente 5 lograram aprovação, a saber: 1) Assegurar a não intervenção do Estado na organização sindical e coibir as práticas antissindicais existentes; 2) Respeitar e fortalecer a autonomia e a liberdade sindical em consonância com os princípios constitucionais; 3) Fortalecer mecanismos que viabilizem a contribuição negocial e/ou assistencial, aplicável

a todos aqueles abrangidos pela negociação coletiva, aprovada em assembléia; vedada a interferência do Estado e dos Empregadores; 4) Estimular a negociação coletiva, inclusive como medida de enfrentamento dos momentos de crise, sem precarização das condições de trabalho e 5) Não aplicar o instituto do interdito proibitório como medida judicial que vise impedir o legítimo exercício do direito de greve. Esta última sim, a única das quais os empresários tem objeção, mas como não estiveram presentes na plenária final foram vencidos.

A dificuldade de produzir consenso também foi refletida na própria construção do Relatório Final da CNETD, onde as bancadas demoraram quase um ano para chegarem a um texto de consenso. Embora tenha ocorrido pelo critério do Regimento da Conferência, a aprovação de 225 propostas na Plenária Final, a análise conjugada daquilo que foi proposto aos delegados no início da Conferência e aquilo que resultou está muito aquém.

A realização da CNETD revelou as dificuldades existentes no campo das relações do trabalho para se produzir consensos e constitui num dos maiores desafios para a coordenação do movimento sindical brasileiro de empresários e de trabalhadores.

## Referências

- AVDAGIC, Sabina et al. (2011). **Social Pacts in Europe: emergence, evolution and institutionalization**, Oxford, Oxford University Press.
- BEVIR, Mark. (2007). **Encyclopedia of governance**. USA/ University of California, Berkeley: SAGE Publications, Inc. 2 vols.planned.1052 pgs.
- 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.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlo. (2011). **Cinco modelos de capitalismo**. Texto para discussão 280, São Paulo: FGV- EESP.
- DELGADO, Ignácio Godinho. (2008). *Variedades de Capitalismo e Política Industrial. Argentina, XXI Jornadas de História Econômica*, Asociación Argentina de Historia Económica.
- 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](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.
- 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.
- EVANS, Peter (2011). The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories, **Texto para discussão** N° 63, CEDE, March.
- EVANS, Peter B. (2005). Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and evaluation in Lange, Matthew and Rueschmeyer, Dietrich (org.) **States and development: historical antecedents of stagnation and advance**, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- FASHOYIN, T. (2004). *Tripartite cooperation, social dialogue and national development*, in **International Labour Review**, Vol. 143, No. 4.
- GLASSNER, Vera & KEUNE, Maarten. (2012). “The crisis and social policy: The role of collective agreements” in **International Labour Review**, Vol. 151 (2012), No. 4.

- 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
- GONÇALVES, Lorena Ferraz Cordeiro (2013). **As Políticas Públicas de Emprego e o tripartismo: desafios para a coordenação do bem-estar social no Brasil**. Brasília: UnB (Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC), dissertação de mestrado.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares (2012). **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação**. Brasília: OIT, 376 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.
- 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.
- 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, 240 p.
- 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.
- MINET, Georges (2008). **Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint**, Expert Group Meeting on Economic and Social Councils.
- MOREL, Nathalie; PALIER, Bruno e PALME, Joakim. (2012) **Towards a Social Investment Welfare State: Ideas, Policies and Challenges**.
- NÖLKE, Andreas; VLIEGENTHART, Arjan (2009). **Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe**. *World Politics*, p 670-702.
- SCHMITTER e GROTE (1997). “The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future,” **EUI Working Papers**, No. 97/4.

- SCHMITTER, Philippe C. and Wolfgang STREECK (1991). "From national corporatism to transnational pluralism." in: **Politics and Society**, 19 (2): 133-64.
- SKOCPOL, Theda (2004) American democracy in age of rising inequality, **American Political Science Association**.
- 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
- 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).
- 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.