

APRESENTAÇÃO

Esta 22ª edição do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS) aborda, como seu tema em destaque, as confluências entre a política social brasileira e o mundo do trabalho. O objetivo geral que permeia o tratamento deste tema nos capítulos subsequentes é compreender como as atuais configurações do mundo do trabalho são – ou não são – assimiladas pelas políticas sociais e como estas políticas encontram limites nas condições que determinam, nos diversos espaços sociais, as relações de trabalho e os tipos de ocupação.

Segue vigendo, nos capítulos que integram este número – *Previdência, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e renda, Desenvolvimento rural, Igualdade racial e Igualdade de gênero* –, a estrutura adotada nas últimas edições. Cada texto oferece, na seção *Fatos relevantes*, uma visão de sua conjuntura setorial, reportando os principais acontecimentos ocorridos de 2012 até o primeiro semestre de 2013, e procede, na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, à leitura técnica dos dados gerais de desempenho das políticas públicas de seu campo de estudo, tendo por referência o ano de 2012.

Além de seus capítulos regulares, esta publicação traz ainda um artigo especial, intitulado *Trabalho e civilização*, que enfoca o tema em destaque sob o ponto de vista da relação entre modalidades precárias de inserção no mundo do trabalho e desproteção previdenciária e laboral. Tal condição, que afeta sobretudo a população cujos rendimentos do trabalho giram em torno de um salário mínimo, denota a existência de uma lacuna na política social brasileira, e coloca em evidência a necessidade de pensar sua expansão como elemento chave de um projeto de desenvolvimento que tenha em seu centro trabalhadores e trabalhadoras.

Nos capítulos setoriais que integram este BPS, a questão do trabalho é objeto de diversas abordagens, que têm lugar na seção *Tema em destaque* de cada um deles. É sobre os tópicos mais importantes levantados nesta seção que se debruça esta *Apresentação*.

Grupos sociais cujas formas de participação no mundo do trabalho são fortemente marcadas pela precariedade de vínculos e pelas reduzidas alternativas de emancipação constituem o tema de dois capítulos desta edição: os capítulos de *Desenvolvimento rural* e de *Assistência social*.

O texto de *Desenvolvimento rural* põe em questão o conceito de pluriatividade, evocado por estudos recentes a título de caracterização de um “novo” rural, definido por um “novo” sujeito social: o agricultor familiar, cuja ascensão

representaria a ruptura com o campesinato tradicional e suas práticas de produção, reprodução social e resistência. Com acesso aos ganhos tecnológicos, este novo sujeito dedicaria tempo parcial à agricultura, ao passo que seria instado, pelas novas condições produtivas, a ampliar suas fontes de renda: a mecanização, aumentando a produtividade, liberaria parte da família para ocupações não agrícolas dentro e fora do estabelecimento, mas o aumento dos custos de produção, decorrente da dependência de insumos externos, tenderia a baixar a receita da unidade familiar, reclamando a entrada de rendimentos exteriores. O agricultor pluriativo adentraria o mundo do trabalho sob a dupla identidade de empregado e conta própria.

Vista sob o aspecto das condições e relações de trabalho, porém, a pluriatividade envolve elementos mais críticos que a constatação meramente descritiva do fenômeno permite distinguir. No âmbito da unidade familiar, a pluriatividade pode representar não a desruralização, mas uma estratégia de reprodução social que permitiria à pequena propriedade subsistir em um contexto marcado por uma estrutura fundiária altamente concentrada. Esta, restringindo o acesso à terra pelos agricultores, não só lhes relega áreas insuficientes para absorver a mão de obra familiar e gerar maior nível de excedentes, como também os obriga a pensar um projeto de reprodução social parcialmente dissociado do rural, visto que a sucessão hereditária viria a fragmentar a terra da família em diminutas áreas economicamente inviáveis. A “solução” da pluriatividade somente estaria ao alcance de poucos pequenos agricultores que dispõem de capital para substituir o trabalho por processos mecanizados.

Embora os dados atestem o declínio da ocupação agrícola nas áreas rurais, a maioria da população rural segue vinculada ao trabalho agrícola. O peso socio-demográfico da pluriatividade parece longe de definir o novo rural, e seu perfil, ademais, se pauta por um traço nada novo no espaço agrário do país: o escasso acesso à terra. Quando esses trabalhadores se engajam em ocupações não agrícolas externas, sua inserção via assalariamento é notadamente precária: a terra, onde mantêm culturas de subsistência, se converte então em “subsídio” salarial, completando uma remuneração cujo valor fica abaixo do custo de reprodução social da família. Em sua conclusão, o capítulo assinala que, na discussão dos rumos da política para o rural, a ênfase conferida a um conceito de agricultura familiar revestido pela “novidade” da pluriatividade tem relegado ao silêncio o debate sobre as formas de expropriação de pequenos camponeses e de exploração da força de trabalho no campo.

A situação de penúria de boa parte dos agricultores – as ocupações agrícolas têm as piores remunerações em comparação com os demais setores da economia – é um dos elementos presentes no capítulo de *Assistência social*, que propõe examinar

as formas de inserção no mundo do trabalho da população pobre e extremamente pobre. O texto lança luz sobre um aspecto pouco realçado nos estudos de pobreza, em geral adstritos à caracterização da população pobre em termos de insuficiência de renda e precário acesso a serviços: as relações que tal população mantém com o mundo do trabalho. Analisando em que medida a existência de um vínculo com o mercado de trabalho, em conexão com as transferências do Bolsa Família, se tem mostrado essencial para que as famílias em situação de vulnerabilidade econômica suplantem a pobreza extrema, o capítulo procura delinear o perfil dos trabalhadores extremamente pobres para os quais o trabalho, em função das formas precárias sob as quais é exercido, não gera rendimentos suficientes para a superação da miséria.

O texto nota que, ante o bom desempenho do mercado de trabalho nos últimos anos e a política de valorização do salário mínimo – e dos benefícios da seguridade a ele associados –, o estado de miséria passou a mostrar-se fortemente relacionado com a desvinculação do trabalhador do emprego formal ou mesmo de ocupações mais estáveis quanto à duração e ao rendimento. O peso das transferências socioassistenciais sobre a renda das famílias extremamente pobres e a alta proporção de trabalhadores situados neste estrato destituídos de vínculo estável com o mercado de trabalho indicam que o Bolsa Família atua sobre um quadro social já instalado, caracterizado pelo difícil acesso da população em estado de miséria a ocupações formais ou estáveis.

Entre os pobres e vulneráveis, os estados relativos de privação explicam-se menos pela desvinculação do mercado laboral que pelos baixos rendimentos do trabalho. A maioria dos trabalhadores deste grupo encontra-se ocupada em atividades agrícolas e em empregos informais ou por conta própria, e suas condições de vida e trabalho – como também as dos trabalhadores em situação de miséria – evidenciam problemas estruturais que distinguem o padrão de desenvolvimento brasileiro: no campo, uma alta concentração da propriedade da terra, e, nos espaços urbanos, um mercado de trabalho que se caracteriza por altas taxas de informalidade e rotatividade e pela acentuada desigualdade de rendimentos.

Esses elementos ultrapassam decerto o alcance de uma estratégia de política social especificamente centrada no combate à pobreza. A conclusão do capítulo de *Assistência social* sublinha esta insuficiência, e afirma a necessidade de constituir políticas que operem não apenas pelo lado da oferta de trabalho, mas também pelo lado da demanda, favorecendo a criação de melhores postos de trabalho nos espaços abertos à ampliação do assalariamento formal em substituição a modalidades precárias de trabalho. Ao mesmo tempo, dados os limites de absorção do mercado de trabalho e a especificidade de setores – como o agrícola – em que o trabalho assalariado não é a regra, é preciso investir em políticas que promovam uma melhor distribuição dos meios de produção e maior acesso aos mercados.

O aperfeiçoamento de políticas que atuam pelo lado da oferta de trabalho – como as políticas de qualificação, formação e recrutamento de mão de obra – constitui a perspectiva sob a qual o tema em destaque é abordado em um conjunto de outros três capítulos desta publicação: *Educação, Saúde e Cultura*.

A qualificação profissional é o tema do capítulo de *Educação*. O texto analisa o nexo entre, de uma parte, a organização e o perfil do sistema educacional brasileiro, sobretudo em sua vertente técnico-profissional, e, de outra parte, a inserção dos trabalhadores nos sistemas produtivos. A despeito de recentes avanços representados pela redução dos índices de desemprego e informalidade, ainda se observam, no país, níveis insatisfatórios de qualidade no emprego, em regra relacionados a níveis considerados insuficientes de qualificação da força de trabalho.

Empreendendo uma retrospectiva da história recente de implantação dos sistemas de formação técnico-profissional no país e reportando diferentes estratégias internacionais na oferta desta modalidade de ensino, esse capítulo põe em perspectiva o duplo desafio educacional que se coloca ao Brasil após a conquista da universalização do ensino fundamental: de um lado, ampliar e promover melhorias qualitativas na educação básica e, de outro, prover qualificações específicas requeridas pelo sistema produtivo. O texto aponta que, embora o país tenha encetado tardiamente a construção de um sistema educacional adequado ao seu porte demográfico e ao nível de desenvolvimento socioeconômico alcançado, as duas últimas décadas registraram rápido alargamento da cobertura escolar de crianças, adolescentes e jovens, tanto pela extensão para nove anos da escolaridade obrigatória quanto pelo aumento da oferta de vagas nos ensinos médio e superior.

Atualmente, a expansão das oportunidades de estudo nesses níveis tem sido conjugada à estratégia de oferta de ensino técnico aos jovens nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, e ao estímulo à ampliação das vagas na rede estadual de ensino médio e no Sistema S, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Tal política tem operado por meio de três modalidades de ensino técnico de nível médio: aos cursos integrados, tradicionalmente ofertados, somam-se os cursos concomitantes, que agregam formação técnico-profissional aos currículos usuais, e os subsequentes, que completam a formação de egressos do ensino médio geral com práticas de formação profissional. Em conjunto com o aumento da oferta da educação tecnológica em nível superior, esta política tem mostrado potencial para fazer face às demandas diferenciadas que caracterizam a heterogênea estrutura produtiva do país.

A heterogeneidade estrutural da economia brasileira – identificada com a acentuada variação entre padrões de produtividade, remuneração e tecnologia entre setores de atividade e mesmo entre empresas em cada setor – coloca a necessidade de conferir à mão de obra um maior acúmulo de competências ante

os requisitos exigidos por postos de trabalho mais qualificados. Uma importante questão trazida pela heterogeneidade é objeto de análise da parte final do capítulo de *Educação*: a escassez de mão de obra qualificada, resultante de um período de forte crescimento econômico na década anterior, que não se teria feito preceder de investimento em qualificação. O texto, porém, afirma ser discutível a ideia de que o país viveria um apagão de mão de obra: os dados mostram que o crescimento de postos de trabalho mais qualificados convergiu com a disponibilidade dos recursos humanos correspondentes, e que o ponto de escassez premente, segundo o monitoramento de demanda das entidades de formação profissional, estava no nível de semiquificação, cujas carências são agravadas por níveis insuficientes de educação geral. Isto mostra que, embora se deva ampliar a oferta de ensino técnico-profissional, tal medida somente seria efetiva caso houvesse melhora na qualidade da educação básica e sensível redução nas desigualdades de desempenho entre os estudantes.

Uma discussão crítica sobre os métodos utilizados para determinar a existência de escassez de um profissional específico – o médico – é desenvolvida na seção *Tema em destaque* do capítulo de *Saúde*.

Descrevendo os fatores que intervêm na distribuição dos profissionais de saúde, e evocando diversas experiências internacionais de regulação pública do exercício da medicina, esse capítulo recorda algumas políticas já adotadas no Brasil de estímulo à atuação de médicos, sobretudo na atenção básica, junto a populações carentes. O programa Mais Médicos inscreve-se, como estratégia mais recente, dentro deste conjunto de iniciativas que procura oferecer solução ao problema – comum a vários países – de assegurar a provisão de profissionais de saúde fora dos grandes centros urbanos.

A questão da escassez de profissionais de saúde no mercado de trabalho, segundo o texto, conhece duas conceituações na literatura, o conceito normativo e o econômico. O conceito normativo de escassez parte da definição de uma taxa de médicos por habitantes, estabelecida de acordo com um mínimo ideal ou com um referencial empírico, e estimada de diferentes formas – por região, por especialização profissional, por projeções demográficas etc. Em contrapartida, o conceito econômico de escassez atende à interação entre oferta e demanda no mercado de trabalho de saúde sob certo nível de preços, e envolve o estudo das relações entre o mercado de trabalho do profissional médico e o mercado de trabalho de bens e serviços providos por ele.

O argumento exposto no capítulo de *Saúde* afirma que o diagnóstico de escassez de médicos adotado pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Mais Médicos, repousa sobre o conceito normativo de escassez. Com isso, haveria no Brasil um *deficit* em números absolutos, além de uma acentuada desigualdade de distribuição

de médicos entre os estados. O maior número de postos de trabalho criados para médicos nos últimos dez anos em relação ao número de egressos de graduação em medicina reforçaria o diagnóstico de escassez.

Trazendo os números iniciais de implantação do Mais Médicos, o texto registra que este vem responder a uma demanda dos gestores municipais em relação a três pontos – formação médica, investimento na melhoria da rede e sua cobertura e recrutamento de profissionais – e recapitula as principais críticas que a categoria médica opôs ao programa – como a de que não haveria escassez de médicos, mas desigual distribuição deles no território. Em suas conclusões, o capítulo de *Saúde* menciona que a escolha dos locais para exercício da medicina está relacionada às condições de vida nas cidades – em termos de saneamento, habitação, educação etc. –, e que tal variável, externa à governabilidade do sistema de saúde, deveria ser objeto de intervenção de políticas multissetoriais conjugadas com uma regulação pública que estatuisse, por tempo determinado, a localização da prática profissional dos médicos. O texto ressalva que, sendo indiscutível a importância de equilibrar a distribuição destes profissionais no país e adequar sua formação às necessidades do sistema público – com estabelecimento da residência obrigatória na atenção básica e garantia de abertura de vagas de residência a todos os formandos –, é imprescindível avançar em políticas que contemplem o caráter multiprofissional da atenção à saúde, abrangendo não apenas médicos, mas os demais profissionais de saúde, especialmente enfermeiros, cujas competências, valorizadas, permitiriam ampliar seu espaço de atuação. Por fim, o capítulo afirma que o Mais Médicos, representando solução emergencial a carências de atendimento em saúde, não toca nos problemas estruturais do sistema público, referidos à relação público-privado e aos interesses corporativos nele operantes, e que estão na base das dificuldades de acesso e da baixa qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos brasileiros.

Sob outro enfoque, a escassez de profissionais – quantitativa e qualitativa – para realização de políticas públicas é assunto também da seção *Tema em destaque* do capítulo de *Cultura*. A insuficiência de recursos humanos do Ministério da Cultura (MinC) é amiúde apontada, por pesquisadores e gestores da área, como um dos principais problemas presentes no desenvolvimento das políticas culturais no país.

De acordo com esse capítulo, a construção de políticas culturais abrangentes, a partir do início da década de 2000, envolveu o objetivo estratégico de fortalecer institucionalmente o ministério por meio da realização de concursos públicos, não apenas tendo em vista promover a recomposição de pessoal – após constante perda da força de trabalho nos anos 1990 –, mas de gerar uma expansão de seus quantitativos. Nos últimos anos, houve uma expansão dos quadros do ministério;

contudo, analisando a evolução dos dados de pessoal ocupado no setor público de cultura entre 1997 e 2011, o texto demonstra que o aumento deste contingente, longe de ser explosivo, representou pouco mais que uma reposição do quadro.

Os baixos salários, no entanto, operaram como desincentivo à permanência de parte significativa dos novos servidores no ministério, e recorreu-se a soluções conjunturais e precárias, como a terceirização e a contratação de consultores e estagiários, para atenuar a carência de pessoal. Confirma tal tendência o fato de, hoje, apenas 57% da força de trabalho do MinC serem constituídos de pessoal permanente. O capítulo de *Cultura*, porém, salienta que, embora a expansão do quadro por concurso público represente uma oportunidade de modernização da gestão e valorização dos servidores, tal solução exigiria decisões que não dependem somente do MinC.

O texto elege ainda um caso específico para a análise das imbricações entre o trabalho e os objetivos da política de cultura. Uma vez que tais objetivos conjugam os campos das políticas de cultura e educação, contemplando o estímulo às expressões culturais populares autônomas e à criação artística, bem como a promoção do patrimônio cultural brasileiro, a questão do trabalho dos professores de arte ganha destaque na parte final do capítulo de *Cultura*, como exemplo-síntese das discussões precedentes.

Os arte-educadores desempenham papel central na formação dos artistas e das plateias, ou, dito de outro modo, na formação das capacidades de fruição cultural; contudo, o processo de institucionalização da educação das artes – previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – tem estado comprometido pela carência de pessoal qualificado para esta função. Para ilustrar este parecer, o capítulo empreende uma comparação entre duas disciplinas conexas – arte e literatura –, tendo em conta a presença destas matérias nas escolas. O texto nota que, em muitos casos, a disciplina “arte” é ministrada por professores de outras áreas. Como a carência de professores de outras matérias, consideradas mais “instrumentais”, é objeto de preocupação constante das secretarias municipais e estaduais de educação, estas tendem a não priorizar a contratação de professores de arte e a deslocar professores de formação multidisciplinar para tal função, a fim de cobrir parte da obrigatoriedade que a LDB estabelece. Em todo caso, o número de professores de arte é menor que o necessário para atender aos preceitos normativos. Suprir esta lacuna, valorizando os métodos e as qualificações específicas do ensino de arte, constitui uma condição essencial para promover a formação cultural e artística dos alunos.

Um terceiro conjunto de capítulos, englobando os textos de *Previdência*, *Igualdade racial* e *Igualdade de gênero*, propõe diferentes visões sobre as desigualdades presentes no mercado de trabalho no país.

O objetivo do *Tema em destaque* do capítulo de *Previdência social* foi analisar a evolução recente do número de contribuintes para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O texto destaca o crescimento da cobertura previdenciária ao longo dos últimos anos, que pode ser atribuído, do ponto de vista macroeconômico, ao bom desempenho do mercado de trabalho e ao crescimento econômico do país.

Também são mencionados os possíveis efeitos de algumas medidas tributárias sobre o número de contribuintes. Uma recente medida analisada no texto é o chamado “plano simplificado”, que criou uma alíquota reduzida para os segurados facultativos ou contribuintes individuais que optem pela exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e contribuam sobre o salário mínimo. O cálculo utilizado para medir o impacto desta medida apontou não haver efeito estatisticamente significativo sobre a ampliação da cobertura previdenciária.

A conclusão é de que a evolução do número de contribuintes tem um componente estrutural e outro cíclico: há uma tendência de ampliação da cobertura, mas sujeita a flutuações de acordo com os processos de crescimento ou recessão econômica.

A segunda parte do texto se dedica ao exame da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas, categoria profissional que apresenta um movimento distinto das demais, pois o número de contribuintes se estabiliza a partir de 2007. O texto pretende investigar se esta estagnação se deve a uma falta de expansão da cobertura ou se é o número de trabalhadoras domésticas que vem se reduzindo no período recente.

A partir da análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que demonstram aumento da densidade contributiva na categoria, e considerando alguns elementos que parecem afetar este mercado de trabalho, como o aumento do salário mínimo e sua desvinculação de um movimento de maior informalidade entre as trabalhadoras domésticas, a conclusão do texto é que há indícios fortes de que não tem havido retração da cobertura previdenciária entre as domésticas. Apesar disso, o grau de proteção deste segmento ainda é inferior se comparado aos demais.

O texto observa, finalmente, a grande sensibilidade da expansão da cobertura previdenciária aos fatores macroeconômicos e a pouca resposta a incentivos tributários, de caráter microeconômico. Isto significa grande risco de estagnação e mesmo de redução da cobertura no caso de haver uma reversão do ciclo econômico.

O capítulo de *Igualdade racial* reserva a seção *Tema em destaque* para analisar a evolução dos indicadores referentes à presença da população negra no mercado de trabalho entre 2001 e 2012, tendo por ponto de comparação os números correspondentes à população branca. Abrangendo ainda informações

relativas à educação e proteção social, o conjunto de dados resultante deste exercício ilustra os aspectos mais significativos das desigualdades baseadas em distinção de cor ou raça.

Os dados concernentes à remuneração média da população entre 16 e 60 anos de idade revelam, por exemplo, que a renda mensal da população negra compreendida nesta faixa etária equivale a pouco mais da metade da renda da população branca. Este indicador vincula-se à maior proporção de trabalhadoras e trabalhadores negros nas ocupações consideradas mais precárias. Além disso, a desigualdade de rendimentos, combinada à posição de desvantagem relativa no mercado de trabalho, resulta em maior grau de desproteção previdenciária da população negra, como se reflete nos dados de contribuição à Previdência.

O texto de *Igualdade racial* aborda, ainda, os perfis de escolaridade das populações negra e branca. A análise nota que, embora tenha crescido rapidamente a proporção de negros na faixa correspondente a mais de nove anos de escolaridade, as diferenças em relação aos brancos ainda são grandes e a desigualdade de rendimentos entre brancos e negros com mesmo nível de escolaridade ainda é persistente.

Em sua parte final, o texto concede atenção à inserção dos jovens negros no mercado de trabalho. Recordando que, entre 2001 e 2012, os indicadores de trabalho – como os níveis de remuneração e ocupação – conheceram notáveis melhorias, o capítulo aponta que os efeitos deste processo não beneficiaram os jovens negros na mesma medida em que favoreceram os demais grupos sociais. Conquanto tenha havido progressos na posição relativa da população negra em geral no mercado de trabalho, as disparidades em relação à população branca não desapareceram, tampouco tiveram atenuação de fato expressiva. Entre os jovens negros, estas disparidades manifestam-se com maior relevo, indicando que a universalização das políticas públicas com foco no combate à discriminação racial e na ampliação do acesso a oportunidades segue sendo imprescindível para garantir cidadania plena a esta população, historicamente excluída – quando não vitimada – por uma dinâmica social de desenvolvimento ou geração de riqueza que produz desigualdade e violência.

Seguindo uma linha semelhante, o *Tema em destaque* do capítulo de *Igualdade de gênero*, em sua parte inicial, busca fazer uma análise, sob uma perspectiva histórica, da inserção das mulheres no mercado de trabalho no Brasil, levando em consideração os recortes de gênero, raça e classe. Na segunda parte do texto, apresentam-se os principais indicadores sobre esta inserção na atualidade.

Os estudos sobre a transição do trabalho escravo para o trabalho livre consideraram tradicionalmente a relação entre liberdade e assalariamento e, com isso, o homem branco historicamente apareceu como único sujeito desta história. No entanto, novas abordagens começam a demonstrar que a maior parte das

mulheres sempre trabalhou. Na indústria incipiente, na agropecuária, no serviço doméstico ou por conta própria, as mulheres sempre estiveram presentes no mercado de trabalho, em especial as mulheres negras. Esta presença se caracterizou por desvalorização social, rendimentos inferiores e, ainda, uma condenação moral às mulheres trabalhadoras. Além disso, cabe registrar o grande acúmulo de trabalho, tendo em vista que estas mulheres respondiam, ainda, por todas as tarefas domésticas e trabalhos de cuidado dos membros da família.

A responsabilização das famílias por esse trabalho não remunerado permitiu que o salário mínimo do trabalho fosse rebaixado. De maneira análoga, a divisão sexual do trabalho foi absorvida pela grande indústria e contribuiu para exacerbar a competição entre trabalhadores e trabalhadoras. Estas, em geral, ocupavam posições menos valorizadas socialmente e do ponto de vista salarial. O ingresso das mulheres no mundo do trabalho foi, paradoxalmente, tanto uma conquista quanto uma intensificação da exploração, e foi vivenciado de maneira muito distinta entre mulheres negras pobres e mulheres brancas de classes mais abastadas.

Apesar das grandes mudanças econômicas atravessadas pelo país ao longo do século XX, é possível perceber uma continuidade das desigualdades entre trabalhadores e trabalhadoras e dentro de cada um destes grupos.

Com a expansão econômica a partir de 1930, mulheres brancas pobres passam a ocupar posições no setor de serviços antes ocupadas por mulheres negras. Durante a década de 1970, com a difusão dos métodos contraceptivos e o fortalecimento de organizações feministas, há um grande aumento da população feminina na força de trabalho.

Mas novos mecanismos relacionados à desconcentração do processo produtivo, terceirização de serviços e flexibilidade das contratações acabam, mais uma vez, exacerbando a exploração da massa trabalhadora e abrindo novos espaços para a reprodução da discriminação, do racismo e do sexismo. No caso das mulheres, um mecanismo adicional são os (novos) arranjos, que permitem conciliar a atividade remunerada com a presença no próprio domicílio, como a venda direta de produtos de grandes empresas e a produção e venda pelas próprias mulheres. O domicílio passa a ser um ponto da cadeia produtiva, marcado, portanto, pela precarização e pela exploração da força de trabalho feminino.

A segunda parte do texto busca apresentar um breve retrato da inserção laboral das mulheres na atualidade. O texto aborda a articulação entre a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico não remunerado e as possibilidades e condições de inserção das mulheres no mercado de trabalho. Ainda há um importante contingente de mulheres, composto majoritariamente por aquelas que se dedicam exclusivamente aos afazeres domésticos, que permanece fora do mercado de trabalho. Como as atividades não pagas realizadas no ambiente doméstico não são consideradas

como trabalho, estas mulheres são contabilizadas nas estatísticas sociais como inativas. Mas além das barreiras à entrada, colocam-se também limites às mulheres que conseguem se inserir, traduzidos em jornadas reduzidas, dificuldades de ascensão, vínculos precários e, conseqüentemente, menores rendimentos. A outra faceta da articulação aparece na presença majoritária das mulheres em profissões relacionadas aos cuidados e, finalmente, na magnitude do trabalho doméstico remunerado, importante ocupação feminina no Brasil.

As lutas por igualdade de condições de trabalho e por direitos trabalhistas e sociais, empreendidas por grupos sociais e categorias profissionais de variada composição, encontraram nos sindicatos uma forma de unidade e organização. Tal protagonismo explica-se não apenas pelo fato de os sindicatos terem conseguido historicamente legitimar-se como o ente jurídico que representa os trabalhadores nos espaços de negociação coletiva das relações de trabalho, mas ainda, em sentido mais amplo, pelo fato de eles associarem os trabalhadores segundo as condições e interesses comuns que caracterizam sua inserção, como categoria, no mundo do trabalho. É este o objeto de análise do capítulo de *Trabalho e renda* deste boletim.

O texto começa por uma retrospectiva da dinâmica recente de associação sindical de trabalhadores, tendo como marco inicial as greves dos metalúrgicos do ABC Paulista em fins dos anos 1970. O movimento questionava aspectos autoritários e corporativos de uma regulação laboral que restringia a participação do trabalho nos resultados do “milagre” econômico, e gerou, como fruto de sua luta, uma renovação da regulação sindical. Nos anos 1980, os sindicatos notabilizaram-se como atores importantes no processo de redemocratização do país. Mas, nos anos 1990, sob as mudanças identificadas com um modelo de acumulação “liberal”, as condições de atuação dos sindicatos conheceram profundas alterações. As transformações no nível macroeconômico – com os processos de privatização e desregulamentação dos mercados etc. – e no nível das empresas – com os processos de terceirização, realocação territorial, concentração do controle decisório etc. – concorreram para acentuar aspectos problemáticos do mercado de trabalho, que, em síntese, podem ser referidos ao fenômeno da informalidade. No nível laboral, a informalidade propagou-se sob variadas formas, como a multiplicação dos tipos de contrato para trabalho assalariado, a subcontratação do trabalho por meio de contratos civis, expansão do trabalho em pequenos empreendimentos e do trabalho por conta própria (de caráter não capitalista).

Em um período em que o crescimento econômico registrou trajetória instável e lenta, a informalidade se fez acompanhar de uma elevação do desemprego e do aumento da intermitência entre inatividade e atividade. Em conjunto, tais fatores determinaram a contração das bases dos sindicatos no mundo do trabalho – isto é,

redução do total de ocupados nas principais categorias com representação sindical – e, ao mesmo tempo, a rarefação de suas bases no âmbito propriamente sindical – isto é, redução do número de trabalhadores filiados. Tais fenômenos permitem classificar os anos 1990 como um período de fragilização dos sindicatos.

Os anos 2000 conheceram, em conjunto, uma dinâmica de crescimento econômico mais favorável, seguida da expansão do emprego e da renda do trabalho. Em geral, os setores industriais que haviam sofrido contração das bases nos anos 1990 recuperaram efetivo na década seguinte. No entanto, esta dinâmica positiva no mundo do trabalho não se refletiu em adensamento das bases sindicais. Com crescimento do emprego, as bases das categorias no mundo do trabalho se ampliaram, mas a taxa de filiação às organizações sindicais se tornou menor que na década anterior.

Na parte final, o texto busca delinear explicações para esse descolamento entre a dinâmica laboral e a dinâmica sindical. As hipóteses desdobram-se em dois planos. No plano econômico – relativo à dinâmica geral do emprego e aos movimentos de contração e ampliação das bases –, este descolamento pode ser explicado, em boa medida, pela limitada capacidade de atuação direta dos sindicatos sobre as decisões macroeconômicas e pela continuidade, no âmbito das empresas, das tendências que dominaram os anos 1990. No plano político – concernente à dinâmica de sindicalização propriamente dita e aos movimentos de rarefação e adensamento das bases –, a explicação oferecida pelo texto alude à possibilidade de “conformação” dos sindicatos a determinados aspectos da regulação sindical e à pouca atenção que demonstraram em relação a fatores importantes de sua atuação, como a alteração de seu sistema de custeio, sua organização no território e sua presença direta junto aos trabalhadores das suas bases.

Como se pode notar pela variedade de abordagens que o tema em destaque desta edição recebe nos capítulos que a compõem, este boletim n. 22 segue mantendo, como marca essencial, o pluralismo quanto a métodos e técnicas de análise e quanto a posições teóricas e ideológicas. O objetivo desta publicação é atualizar o panorama das políticas sociais do país, não apenas no que respeita aos programas por meio dos quais elas se realizam – e, com efeito, o acompanhamento das políticas setoriais responde pelas seções mais extensas de cada capítulo –, mas, ainda, no que tange às conjunturas socioeconômicas, políticas e normativas das quais aqueles programas procedem e sobre as quais eles incidem. Esperamos que, com mais este número, o boletim consolide sua posição de referência no âmbito dos estudos das políticas sociais e ofereça, aos gestores e operadores destas políticas, subsídios para o aperfeiçoamento, a crítica e a valorização de suas ações.

Boa leitura!

Conselho Editorial