

# A construção social do mercado de trabalho no setor de construção civil nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): consensos e conflitos

Recebido: 12.04.13

Aprovado: 08.01.14

Maria Chaves Jardim\*

\* Professora do Departamento Sociologia, Universidade Estadual Paulista (Unesp Araraquara). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp Araraquara. < majardim@fclar.unesp.br >

Resumo: Ao considerar as diversas interpretações existentes em torno do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o texto busca identificar os arranjos do PAC na criação de postos de trabalho, enfatizando especialmente o mercado da construção civil, fomentado via Programa Minha Casa, Minha Vida. Para tanto, organizamos uma coleta de dados sobre as medidas e ações propostas pelo PAC durante os governos Lula e Dilma Rousseff, além da análise dos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). Da mesma forma, realizamos análises documentais nos sites dos ministérios do Planejamento e da Fazenda e algumas entrevistas com trabalhadores da construção civil. Os dados foram tratados com inspiração da sociologia econômica, disciplina que considera que todo o mercado é uma construção social. No caso aqui analisado, o mercado de trabalho é resultado de uma construção social, mais especialmente o mercado de trabalho da construção civil, já que é resultante de diversos atores e instituições engajados na promoção do PAC, tais como o Estado, as empreiteiras, os sindicatos, os fundos de pensão etc. Os conflitos resultantes dessa construção social foram identificados.

Palavras-chave: PAC, mercado de trabalho, construção social do mercado de trabalho, Estado, mercado.

## Introdução

O PAC é um dos programas mais polêmicos do governo Lula. As interpretações em torno deste não são consensuais e isso tem estimulado diversas leituras sobre o mesmo.

Por exemplo, Sicsú (2007) afirma que o PAC é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade, o Estado e o mercado, já que tais instituições devem interagir através de ações do governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social. Segundo o autor, o PAC aprofunda o neoliberalismo, porque transfere ao capital privado a possibilidade de comercializar serviços básicos da sociedade, tais como saneamento, habitação, transportes (estradas, metrô) etc. Nesse ínterim, as críticas ao PAC baseiam-se no argumento de que não existe ruptura entre essa proposta de desenvolvimento e os ideais neoliberais (Santos *et alii*, 2010), devido à presença do capital privado nas obras do PAC. Para Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2007), por

1. <<http://www.mst.org.br/book/export/html/28>>.

2. <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora-teoria-e-debate/edicoes-antiores/economia-nova-economia-politica-do-governo>>.

exemplo, as medidas anunciadas são apenas um pouco mais do mesmo. Seus fins e meios enquadram-se perfeitamente nos parâmetros do padrão de acumulação neoliberal-periférico, implantado pelo presidente Collor de Mello (1990-1992), consolidado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), reciclado e relegitimado por Lula da Silva (2003-2010)<sup>1</sup>.

Por sua vez, Bedê (2008) afirma que o PAC tem mais impacto psicológico do que concreto no crescimento econômico; por psicológico, o autor entende o sentimento de autoestima proporcionado aos brasileiros, pois seria a primeira vez, na história democrática do Brasil, que o Estado se colocaria como articulador central.

Ricardo Antunes (2007) afirma que o PAC nada mais é do que um verniz desenvolvimentista numa política financista. Gonçalves (2008) defende que o PAC não é um plano de desenvolvimento e sim uma lista *ad hoc* de projetos e que o programa transformou-se em instrumento de barganha e cooptação que tem, de um lado, o governo central (Lula), e, de outro, governadores e prefeitos com influência política.

Por outro lado, pesquisas confirmam empiricamente os avanços do PAC. Por exemplo, a pesquisa de Gazola *et alii*, sobre a importância do PAC na geração de renda no estado de Rondônia, indica pontualmente uma mudança significativa na região, com a geração de emprego e renda para a população desempregada. Jardim e Porcionato (no prelo) também indicam geração de emprego e renda via PAC no município de Araraquara, estado de São Paulo. Sobre o PAC em Minas Gerais, temos as monografias de Edson Paulo Domingues *et alii* (2008) e Fatima Pivetta *et alii* (2008) que, por sua vez, indicam queda nas desigualdades da região, devido aos empregos gerados via PAC.

Do lado dos apoiadores do PAC, encontramos o discurso de Juarez Guimarães<sup>2</sup>, para quem é a primeira vez na história brasileira que estão sendo criadas condições efetivas para um ciclo sustentado de crescimento econômico com distribuição de renda. Ou ainda que, com o PAC, o Estado brasileiro recuperou, depois de décadas, parte de sua capacidade estratégica de investir maciçamente e expandir gastos sociais. Na mesma direção, Jardim e Silva (no prelo) argumentam sobre a violência simbólica que o Estado exerceu sobre o mercado durante o governo Lula, já que o governo soube utilizar instituições financeiras, como os fundos de pensão, em investimentos que facilitaram a geração de emprego para as famílias mais necessitadas.

Silva (2013) pontua, também, o aumento da participação das empresas estatais não privatizadas no setor de energia do PAC, tais como a Eletrobras e a Petrobras. Ademais, o governo, por meio de sua capacidade de articulação via capital econômico, de informação e tecnologia em setores específicos, tem atuado nas falhas de mer-

cado e em busca da modicidade tarifária como justificativa na redução de custos e aumento de renda aos cidadãos.

No que se refere à opinião das centrais sindicais sobre o PAC, essas são a favor, apesar de críticas pontuais. Para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), assim como para o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, o PAC precisa passar por uma revisão nas medidas relativas aos trabalhadores. Entretanto, apesar das críticas, a posição da CUT e do sindicato é que o programa representa a retomada do papel do Estado como condutor e promotor do crescimento econômico e desenvolvimento do país, através de investimentos estratégicos. Nesse sentido, o PAC seria um plano com aspectos positivos, porque procura combater a ciranda financeira que comanda a destinação da renda apropriada pelo Estado.

Lembramos que, após o lançamento do PAC, em 2007, a CUT propôs a fixação de metas de emprego e formalização, bem como a redução dos juros. A central argumenta que a existência de contrapartidas sociais seja decisiva para que o PAC possa vir a cumprir com o seu papel dinamizador na economia. Além do compromisso com a geração de empregos de qualidade, a CUT exige a participação no Comitê Gestor do PAC. O objetivo é acompanhar e avaliar os projetos de investimento. Para o secretário-geral da CUT, Quintino Severo,

a questão fundamental que se coloca com o PAC é a capacidade de o Estado voltar a investir, passando a ser um Estado forte, indutor do desenvolvimento econômico [...] e isso é tudo o que os neoliberais não querem, pois lucram com a fragilidade do setor público<sup>3</sup>.

Outro sindicalista da executiva nacional da CUT defende que

há uma mudança de qualidade, em que começamos a debater o papel fundamental do Estado, estimulando o crescimento com distribuição de renda. Precisamos ter contrapartidas sociais explícitas, assim como a democratização dos conselhos das estatais, medidas que vêm para aprofundar as transformações em curso<sup>4</sup>.

Da mesma forma, a central Força Sindical reivindica o mínimo de regras nas relações trabalhistas, já que “muitos serviços foram terceirizados, alguns até quarteirizados” (Paulo Pereira da Silva, da central Força Sindical)<sup>5</sup>.

Apesar das críticas, as centrais sindicais apoiam o PAC e entendem que esse programa representa um novo desenho do Estado brasileiro, que se coloca como ator central na política de geração de emprego, na efetivação da infraestrutura do país, assim como na redistribuição de renda, via empregos para trabalhadores que estão

3. <<http://www.cut.org.br/destaque-central/34294/galeria-de-audio-sp>>.

4. <<http://www.cut.org.br/destaque-central/34294/galeria-de-audio-sp>>.

5. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=710026>>. Acesso em: 12.03.2013.

6. A sociologia econômica assume postura crítica em relação à teoria econômica que se assenta no comportamento de um agente econômico “não socializado, onisciente e movido unicamente pela busca de ganho máximo” (Steiner, 2006: 3), o *homo œconomicus*, caracterizando-se por ser um “maximizador instrumental, racional e autocentrado, movido por preferências fixas” (Hirsh, Stuart & Friedman, 2003: 108). O modelo de “homem sociológico”, enfatizado pelos sociólogos da economia, diferencia-se do modelo do *homo œconomicus*, já que ao invés de assumirem preferências fixas têm as atitudes e os comportamentos marcados pela fluidez e pela transformação, dessa forma: “a ação resulta de valores originados culturalmente e não apenas do cálculo puro (liberto de condicionantes culturais) dos interesses individuais” (Hirsh, Stuart & Friedman, 2003: 108).

7. Aproveito para esclarecer que apesar de considerar de grande importância estudos sob os impactos do PAC e de seus diversos significados, especialmente

abaixo ou na linha da pobreza, especialmente os beneficiários do programa Bolsa Família. A simbiose entre centrais sindicais e Estado, em relação ao PAC, dá-se ainda quando os sindicalistas gestores de fundos de pensão passam a direcionar os investimentos desses fundos para o PAC, em detrimento dos títulos da dívida pública (Jardim, 2009).

Ao considerar as diversas interpretações existentes em torno do PAC, assim como seu papel no desenvolvimento do Brasil contemporâneo, o texto busca identificar os arranjos do PAC para a criação de postos de trabalho, enfatizando especialmente o mercado da construção civil, fomentado via Programa Minha Casa, Minha Vida.

### Método

Realizamos coleta de dados sobre as medidas e ações propostas pelo PAC durante os governos Lula e Dilma Rousseff, além da análise dos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o andamento das obras. Da mesma forma, realizamos análises documentais nos sites dos ministérios do Planejamento e da Fazenda e algumas entrevistas com trabalhadores da construção civil. Os dados foram tratados com inspiração na sociologia econômica<sup>6</sup>, disciplina que considera que todo mercado é uma construção social. No caso aqui analisado, o mercado de trabalho seria uma construção social, mais especialmente o mercado de trabalho da construção civil, já que este seria resultante de diversos atores e instituições engajados na promoção do PAC, tais como o Estado, empreiteiras, sindicatos, fundos de pensão. Identificamos, também, os conflitos resultantes dessa construção social.

No próximo item, será apresentada uma discussão sobre o mercado de trabalho no Brasil nos anos 1990 e 2000, de forma a se obter uma primeira aproximação com o tema, o mercado de trabalho gerado pelo PAC como construção social<sup>7</sup>.

### Mercado de trabalho no Brasil dos anos 1990: mercado de trabalho dito neoliberal

Nos anos 1990, a questão do desemprego no Brasil ocupou o centro do debate público, pois, após um período de relativa estabilidade entre 1983-1989, o mercado de trabalho brasileiro apresentou, a partir de 1990, uma elevação sem precedentes no grau de informalidade, consequência tanto do crescimento da proporção de trabalhadores por conta própria, quanto dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada.

Para Pochmann (2006), a partir da década de 1980 foi possível observar um conjunto de sinais que apontavam para a ruptura da tendência geral de funcionamento do

mercado de trabalho, com crescente elevação do desemprego aberto e das ocupações não assalariadas. Em contrapartida, houve o decréscimo do assalariamento, especialmente daquele com carteira assinada em relação ao total da ocupação. Para o autor, os dados indicam sinais de desestruturação do mercado de trabalho, já que o ritmo de expansão média anual da taxa de desemprego foi 5,5 vezes maior que o crescimento do nível ocupacional. Ao analisar o caso francês, Castel (2003b) afirma que é nesse tipo de cenário que costuma surgir o fenômeno da “desfiliação social”<sup>8</sup>, ou seja, o enfraquecimento dos laços sociais provocado pelo desemprego intenso; situação que está em oposição à sociedade de emprego, já que o emprego seria o elemento de coesão, de nutrição e de integração social, em detrimento da “anomia” e da fragmentação social resultantes da ausência do emprego.

Portanto, os anos 1990 representaram uma inflexão no histórico de ampliação dos direitos sociais e do trabalho via emprego formal no Brasil. A abertura da economia expôs as empresas nacionais a um ambiente competitivo, levando a todo tipo de reestruturação – incluindo fusões, fechamento de empresas, alterações de mercados e produtos, terceirizações, entre outras. O novo cenário econômico somado à disseminação de novas práticas organizacionais e ao processo de financeirização da economia, conforme analisado por Grün (2004), levou à adoção de mudanças nas estruturas organizacionais das empresas e a um contínuo processo de demissões e de ampliação do emprego informal durante toda a década.

Para Noronha *et alii* (2006), foi nesse ambiente macroeconômico que se disseminou a crítica ao modelo de relações de trabalho e conseqüentemente deu lugar a um conjunto de projetos de leis que visavam diversificar os padrões contratuais das empresas e do emprego. A agenda brasileira de relações de trabalho (e de competitividade industrial) aproximou-se da agenda internacional, na qual predominavam visões críticas aos modelos legislados. Nesse cenário, segundo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), os países deveriam empreender desregulações de suas leis trabalhistas e responsabilizar as proteções aos empregados, os altos custos para as demissões, os salários mínimos elevados e as distorções tributárias pelas causas do desemprego. A partir da primeira metade dos anos 1990, os projetos de leis aprovados foram quase exclusivamente de flexibilização, invertendo a ênfase na ampliação do modelo legislado predominante até o final de 1988.

Conforme afirmado por Druck (2010), essa hegemonia do setor financeiro ultrapassou o terreno estritamente econômico do mercado e impregnou todos os âmbitos da vida social, dando conteúdo a um novo modo de trabalho e de vida. Nessa perspectiva, Pochmann (1998) afirma que o Brasil dos anos 1990 passou por dois novos tipos de problemas: a desestruturação do mercado de trabalho e um novo desemprego estrutural. Esses problemas estariam ligados diretamente ao longo pe-

do conjunto de conflitos entre os próprios segmentos do capital, não é esse o objetivo central do artigo. Nosso objetivo é tão somente demonstrar que o mercado de trabalho gerado pelo PAC é uma construção social, resultando em consensos e conflitos.

8. Inspirada em brilhante observação de um dos pareceristas anônimos desta revista, esclareço, citando-o: que “a desfiliação é um processo que está associado ao baixo dinamismo econômico europeu e à desestruturação do Estado de bem-estar na França. Durante os 30 anos gloriosos, as políticas de pleno emprego e a consolidação do Estado de bem-estar na França substituíram os laços de solidariedade existente nas relações familiares e de vizinhança, dentre outras não relacionadas ao trabalho, por aqueles decorrentes da relação de emprego/assalariamento e da seguridade social. No entanto, este não foi o caso brasileiro, uma vez que não havíamos consolidado o assalariamento, sobretudo o formal/legal, tampouco uma rede de seguridade social que tivesse substituído os laços de solidariedade preexistentes

durante os anos 1990”. Por isso, a noção de desfiliação é utilizada aqui com cautela, de forma a não sugerir uma equivalência entre os processos de desenvolvimento francês e brasileiro até a década de 1990.

9. Esses vínculos foram definidos por Durkheim, no final do século XIX, como a “solidariedade”.

período de estagnação da renda *per capita* no país, que teve origem na crise da dívida externa do início dos anos 1980 (Pochmann, 1998). Houve ainda a implantação de um novo modelo econômico no país pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conforme definido por Noronha *et alii* (2006). Assim, parte dos empregos formais perdidos na década de 1990 teria se dado devido ao movimento de reestruturação nas empresas, decorrente da introdução de novos fundamentos competitivos, marcados pelo aumento da produtividade do trabalho e pela flexibilização das leis trabalhistas.

O intenso processo de desestruturação do mercado de trabalho ocorrido nos anos 1990 teve como fio condutor a acentuada redução da capacidade de geração de empregos formais, ou seja, foram perdidos cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais na economia brasileira, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados (Caged), do Ministério do Trabalho (Matoso & Jorge, 1999). A geração de emprego sofreu as consequências do processo de retração das atividades produtivas, acompanhada da flexibilização das leis do trabalho existentes, da terceirização e da consolidação do trabalho informal.

O cenário de desemprego afetou a sociedade não somente econômica, mas também socialmente. Essa afirmação tem inspiração no saudoso Robert Castel (2003b) que, ao estudar a sociedade francesa, defendeu que o emprego promove a existência de vínculos sociais complexos<sup>9</sup>, e que, pelo menos no caso francês, seria o fundamento do pacto social entre sociedade, Estado e mercado. Por conseguinte, para Castel (2003b), o trabalho representaria o movimento de pertencimento e de integração do trabalhador à sociedade.

De forma provisória e com os devidos cuidados – já que estamos falando de outro país e de outra cultura – podemos sugerir que houve enfraquecimento da solidariedade e dos laços sociais na sociedade brasileira dos anos 1990, assim como a intensificação do grau de “anomia”, no sentido definido por Durkheim (2004), expressa no desemprego, na pobreza e no aumento da desigualdade durante os anos 1990, que são consequências diretas e indiretas da ausência de trabalho.

De acordo com Pochmann (1998), somente após 2004, com a expansão do setor industrial, os números de desemprego começaram a cair. Nossos dados indicam que após o início do PAC, em 2007, a expansão do emprego tornou-se bastante significativa no Brasil e o fenômeno de desemprego teve grande redução.

Para Guimarães (2009), o cenário de desemprego dos anos 1990 influenciou a produção da sociologia do trabalho do período, que passou a falar pouco sobre o tema do trabalho. São desse período as produções de Offe (1989) e de Habermas (1987),

autores que se propuseram a revisão do uso da categoria trabalho, já que essa teria perdido a capacidade de explicar de modo totalizante a variedade de experiências de trabalho, muitas vezes fora do espaço privilegiado da produção (Offe, 1989); da mesma forma, a categoria “trabalho” estaria sendo substituído pela “ação comunicativa” (Habermas, 1987). É possível que a “ação comunicativa”<sup>10</sup> descrita por Habermas esteja sendo fomentada no Brasil contemporâneo, por meio do diálogo entre Estado, mercado e trabalho, os quais trabalham conjuntamente para a construção social do mercado de trabalho nas obras do PAC.

Esse artigo vai na direção da argumentação de Guimarães (2009), a saber, sobre o recente interesse da sociologia brasileira pelos estudos do mercado de trabalho e das formas e experiências associadas ao desemprego, depois de um longo período de jejum intelectual. Assim, se nos anos 1990, a reestruturação macroeconômica e micro-organizacional ampliaram o volume e a duração do desemprego, nos anos 2000, temos uma dinâmica que estimula estudos em torno do tema emprego, desemprego e trabalho.

Em sintonia com esse contexto, a proposta desse texto é demonstrar a construção social do mercado de trabalho gerado direta ou indiretamente via PAC, problematizando sobre a qualidade desses empregos e sua capacidade real na manutenção dos laços sociais, tal qual colocado por Castel (2003b).

Nosso argumento é que o mercado de trabalho dos anos 2000 colocou em diálogo (ao mesmo tempo tenso e consensual) o trabalho, a produção, as finanças e o Estado, evidenciado nos arranjos do PAC. São esses contornos (e ambiguidades) do PAC que queremos revelar. A cronologia do PAC, a seguir, nos oferece as primeiras pistas.

### 3. Cronologia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Governo Lula lançou, em 22 de janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010, constituído por um conjunto de políticas econômicas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico com o crescimento de 5% ao ano, através da aceleração da economia, do aumento do emprego, estimando, assim, a melhoria nas condições de vida da população brasileira. As metas propostas pelo PAC envolvem uma expansão significativa da taxa de investimento, com inversões em grande parte realizadas pelo setor produtivo privado (empresas, fundos de investimento do mercado financeiro, fundos de pensão, empreiteiras) em parceria com o setor público (federal, estadual e municipal).

A iniciativa está organizada em duas partes: a primeira reúne os investimentos em infraestrutura; a segunda envolve as ações para ampliação do crédito para a melho-

10. Em seu modelo analítico, Habermas (2012) divide a sociedade em mundo vivido e sistema. Segundo ele, o processo de modernização caracterizou-se por uma racionalização do mundo vivido, que permitiu a liberação do potencial da racionalidade comunicativa, que as concepções religiosas impediam de sair. Nesse sentido, a ação comunicativa se colocaria em contraponto à ação estratégica e racional, predominante no sistema. Essa surgiria como resultado de uma interação de, no mínimo, dois sujeitos capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançarem uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação, com vistas a coordenar suas ações pela via do *entendimento*. Neste processo, eles se remetem a pretensões de validade criticáveis quanto à sua *veracidade*, *correção normativa* e *autenticidade*, cada uma destas pretensões referindo-se respectivamente a um *mundo objetivo* dos fatos, a um *mundo social* das normas e a um *mundo das experiências subjetivas*.

11. Concretamente, as ações do PAC estão sustentadas nas seguintes estratégias:

- uma programação maciça de investimentos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos etc), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação), com forte participação das empresas estatais e bancos públicos;
- um conjunto de incentivos tributários (exonerações fiscais a setores e bens específicos) e financeiros (expansão e redução do custo do crédito para investimento) ao setor privado, complementado por arranjos institucionais voltados para o estabelecimento de regras estáveis e condições de segurança jurídica ao investimento privado na indústria e na infraestrutura;
- um arranjo de compromissos de políticas fiscal e monetária até 2010 (cujo elemento central é a redução progressiva da taxa básica de juros da economia), tendo em vista viabilizar o financiamento do programa de investimento público (via, entre outras coisas, a redução do superávit primário e da velocidade de crescimento dos gastos

ria do ambiente de investimento e para a melhoria na qualidade do gasto público. Além da promessa de estimular os setores produtivos, o PAC busca levar benefícios sociais para todas as regiões do país (BNDES, 2008)<sup>11</sup>.

A seleção das obras é feita em três esferas: municipal, estadual e federal, ou seja, tanto o município como o estado submetem propostas de obras a serem financiadas pelo PAC, que, depois de analisadas pelo comitê de gestão do PAC, são aprovadas ou não. O comitê de gestão trabalha em parceria com consultorias contratadas, que orientam a análise dos projetos. Além disso, os governadores e prefeitos são importantes no processo de contratação da mão de obra a ser usada nas obras do PAC – especialmente focalizadas nas famílias que estão na linha da pobreza – além da fiscalização das contratações dos trabalhadores, de forma a evitar aliciamentos e desrespeito às leis trabalhistas.

Segundo dados gerados pelo PAC de 2007-2010, foram investidos R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura, de um total previsto de R\$ 619 bilhões. É importante destacar a origem desta importância, de forma a visualizar as parcerias público-privadas e as relações dialógicas entre Estado e mercado no Brasil contemporâneo.

- R\$ 219,20 bilhões foram investimentos realizados por empresas estatais, sendo que, destes, R\$ 148,7 bilhões foram investidos pela Petrobras, empresa de economia mista;
- R\$ 67,80 bilhões foram investidos com recursos do orçamento fiscal da União e da seguridade;
- R\$ 216,9 bilhões foram investidos pela iniciativa privada, especialmente empresas, fundos de pensão, fundos do mercado financeiro<sup>12</sup>.

Sobre o andamento das obras, o relatório do Tribunal de Contas da União de 2011 (referente ao exercício 2010) indica a execução de 88% do valor previsto, com destaque para os setores de habitação, hidrovia e rodovia, que superaram os investimentos previstos.

Os dados econômicos indicam que, direta ou indiretamente, o PAC tem aquecido o mercado de trabalho, já que os setores privilegiados pelo PAC estão acima da média de oferecimento de postos de trabalho. Será apresentado em detalhes, no próximo item, o mercado de trabalho gerado (direta ou indiretamente) via PAC.

## O mercado de trabalho via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Conforme destacado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no número 53 do boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, as taxas de desemprego mensais em 2012 foram as mais baixas da série histórica da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) iniciada em 2002 e seguem em queda na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

Com base em pesquisas domiciliares, o IPEA (2012) afirma que houve expansão da renda *per capita* captada, combinada com a queda sustentada da desigualdade e pela menor instabilidade da renda de cada pessoa. A seguir, gráfico sobre a geração de emprego via carteira de trabalho, de 2003 a 2012.

Em sintonia com as informações presentes no Gráfico 1, pesquisas sobre o mercado de trabalho (Caged/Ipea) registraram a geração de 1,4 milhão de empregos via carteira de trabalho nos últimos 12 meses até janeiro de 2012, desconsiderando-se as contratações do setor público. No total, as pesquisas indicam que, de 2003 a 2012, houve a criação de mais de 12 milhões de empregos no Brasil.



Segundo relatório do TCU (2011, relativo ao período de 2010), os setores econômicos com as maiores ofertas de vagas foram: construção civil, extrativista mineral, comércio e serviços. A indústria de transformação registrou uma variação positiva expressiva, com a criação de 544.367 postos de trabalho. O setor público, apesar de realizar quase 120 mil contratações, encerrou o período com o saldo reduzido de oferta, devido às aposentadorias. A agropecuária também foi responsável por elevadas contratações, ainda que tenha encerrado o ano com saldo negativo.

O relatório do PAC de 2011 indica que a geração de postos de trabalho ficou acima da média nacional nos setores ligados às obras do PAC. Por exemplo, na construção

com pessoal) e tornar consistente macroeconomicamente o programa de crescimento, o dispêndio público e a estabilização de preços.

12. Disponível em: <[http://www.cbjp.org.br/notas\\_cbjp/nota\\_cbjp\\_pac.rtf](http://www.cbjp.org.br/notas_cbjp/nota_cbjp_pac.rtf)>. Acesso em: 20.04.2007.

rodoviária e ferroviária, o crescimento foi seis vezes superior à média; e nas obras de saneamento, cinco vezes superior.

As despesas com consumo da família aumentaram no período, sendo que o ano de 2010 registrou variação positiva da ordem de 7%, não somente em função da manutenção da concessão de crédito às famílias, mas também devido ao crescimento em termos reais de 8,2% da massa salarial dos trabalhadores (TUC, 2011, relativo ao exercício de 2010).

Nesse cenário, é de se destacar o setor de habitação. Com a implantação Programa Minha Casa, Minha Vida, o mercado da construção atingiu 11,3 milhões postos de trabalho em 2010, representando 14% do total de ocupados na economia. Entre 2005 e 2010, a geração de emprego no setor cresceu num ritmo de 5% ao ano (Brasil, relatório do PAC, 2011).

A seguir, serão apresentados detalhes do Programa Minha Casa Minha Vida, grande responsável por mobilizar o setor de construção nas obras do PAC.

#### *Programa Minha Casa, Minha Vida*

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi criado em março de 2009, logo após o início da crise de 2008, momento em que o mundo vivenciou uma das maiores crises, depois do *crash* de 1929, com início nos Estados Unidos, a partir de problemas financeiros provocados pela crise de mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo o chamado *subprimes*. Essa crise provocou um efeito cascata em todo o setor financeiro globalizado.

O governo brasileiro reagiu rapidamente à crise, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES), de forma a compensar a retração do setor privado e também medidas de apoio aos setores em dificuldades. Como medida de caráter anticíclico, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no PAC e mobilizou a Petrobras para que essa também mantivesse seus investimentos.

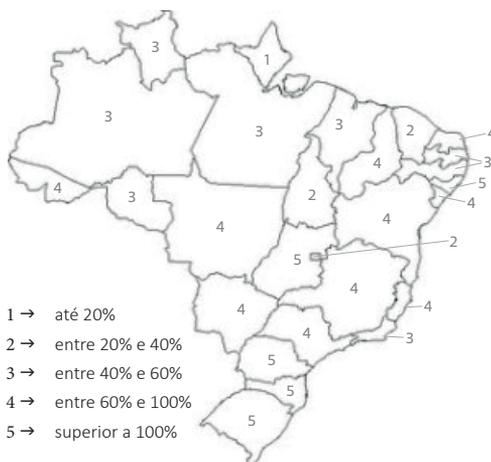
Foi nesse contexto – com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos – que o governo anunciou o Programa Minha Casa, Minha Vida, o qual, por sua vez foi criado pela Medida Provisória n.º 459/2009, posteriormente convertida na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, cujo objetivo era a construção de um milhão de moradias no curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões.

Teve como inspiração os modelos chileno e mexicano, os quais, na ocasião, foram avaliados pelos órgãos representativos do setor empresarial como aqueles mais adequados para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. O protagonismo do setor privado é tão grande, que alguns autores defendem que o programa é um projeto do setor da construção, logo, seria o mercado que teria pressionado o governo para a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (Cardoso, 2011). Da mesma forma, o Estado teria se conciliado com os interesses do mercado, visando ao aquecimento do mercado de trabalho na construção civil.

O programa subdivide-se em duas linhas de financiamento para construção da casa própria. Uma para atender famílias com renda bruta de até 10 salários mínimos; uma segunda linha destinada a famílias com renda de até três salários mínimos, as quais são indicadas e selecionadas pelo município ou governo do estado/Distrito Federal (Caixa, 2010). Os selecionados nessa faixa recebem suas casas no prazo de um ano e passam a pagar uma prestação mensal de R\$ 50,00 durante 30 anos, pois, para essa faixa social, a Caixa oferece subsídio integral.

Sobre o andamento das obras do programa, os dados do TCU (2011) indicam que cerca de 238 mil casas foram entregues, sendo: 92 mil unidades para as famílias com renda de até três salários mínimos; 139 mil para famílias na faixa de três a seis salários mínimos e sete mil para famílias na faixa de sete a dez salários mínimos. Em novembro de 2010, conforme o Mapa 1, a meta nacional estabelecida para o programa atingia 72%, sendo que em alguns estados – como Paraná, Goiás, Alagoas e Rio Grande do Sul – a meta foi superada.

MAPA 1  
MAPA DE CONSTRUÇÃO DE CASAS  
NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA



UF	Meta	Contr.	%
AC	3.939	2.559	65%
AL	19.679	27.320	139%
AM	22.238	10.840	49%
AP	4.589	656	14%
BA	80.744	62.353	77%
CE	51.644	11.849	23%
DF	16.538	4.592	28%
ES	16.846	10.493	62%
GO	27.613	35.108	127%
MA	72.756	38.802	53%
MG	88.845	71.557	81%
MS	12.244	10.391	85%
MT	13.390	11.626	87%
PA	50.667	26.174	52%
PB	21.306	10.027	47%
PE	44.706	24.465	55%
PI	21.837	13.831	63%
PR	44.172	46.376	105%
RJ	74.657	41.225	55%
RN	19.224	12.639	66%
RO	8.495	3.681	43%
RR	2.793	1.369	49%
RS	51.795	60.303	115%
SC	24.049	26.953	112%
SE	11.301	8.965	79%
SP	183.995	141.026	77%
TO	10.297	3.269	32%
Total	1.000.000	718.449	72%

Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

Ao anunciar a continuidade do Programa Minha Casa, Minha Vida, durante o governo Dilma, o ministro Guido Mantega, da Fazenda, anunciou, em dezembro de 2012, novas medidas de estímulo ao setor da construção civil. De acordo com o ministro, a indústria da construção civil tem grande importância para a economia brasileira, pois gera emprego e formalização, além de realizar o sonho dos brasileiros de adquirir a casa própria.

13. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/audio/2012/dezembro/a041212.asp>>.

Além disso, o setor é responsável por quase metade do investimento que nós fazemos no país. Assim, estimular esse setor significa estimular o investimento no país (Guido Mantega, ministro da Fazenda do governo Dilma Rousseff)<sup>13</sup>.

14. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/audio/2012/dezembro/a041212.asp>>.

Em pronunciamento, a presidente Dilma Rousseff destacou a importância das medidas apresentadas.

O setor da construção civil vem reivindicando essas medidas [...]. É um reconhecimento da importância do setor para geração de empregos e estímulo a várias cadeias produtivas<sup>14</sup>.

15. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado oficialmente pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, no qual, conforme seu artigo primeiro, constam “ações de transferência de renda com condicionalidades”. Na gestão de Luís Inácio Lula da Silva, diferentes programas foram unificados no propósito de redução da pobreza e diminuição de seu ciclo vicioso em famílias com crianças e adolescentes até 17 anos, através da cobrança das condicionalidades. O programa tem continuidade no governo Dilma Rousseff. Até dezembro de 2012, o programa tinha beneficiado 12 milhões de famílias. Tem sido considerado um programa social com retorno efetivo na diminuição da pobreza no Brasil.

Esse Programa, que já beneficiou um milhão de famílias, é um bom exemplo ilustrativo para se entender a construção social do mercado de trabalho. Trata-se de alianças entre mercado (empreiteiras, bancos privados, empresas de construção, fundos de pensão) e Estado (prefeitos, governadores e executivo federal).

O mercado está representado nesse programa pelas construtoras e empreiteiras, que, após passarem por licitações, assinam contratos com o Estado, responsabilizando-se pela entrega das casas na data prevista e pelo recrutamento de mão de obra por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que é um banco de dados dos beneficiários do programa de inclusão social intitulado Bolsa Família<sup>15</sup>, o qual, por sua vez, é gerido pelos municípios.

Por outro lado, o desdobramento do Estado aparece em diversas dimensões, no âmbito federal, estadual e municipal. Ou seja, para a implantação do programa, o PAC conta com as prefeituras, já que são elas as responsáveis pela manutenção do cadastro das famílias que fazem parte do programa social Bolsa Família. O cadastro relaciona 12 milhões de famílias, cerca de 48 milhões de pessoas. A partir desse cadastro, o mercado de trabalho gerado pelo PAC passa a ser uma alternativa para a saída dos beneficiários do programa Bolsa Família. Ao colocar em convergência projetos sociais – Bolsa Família – e o PAC, o Estado promove alianças com instituições do mercado (empreiteiras, construtoras, fundos de pensão) que, direta e/ou indiretamente, possibilitaram a construção social do mercado de trabalho nos setores priorizados pelo PAC, dentre os quais o setor de construção civil.

Sobre o argumento de construção social dos mercados, no livro *As estruturas sociais da economia*, Bourdieu (2000) apresenta uma análise de como se constrói o mercado da casa individual, que surgiu na França durante os anos 1980 e 1990, substituindo os grandes aglomerados habitacionais. O objetivo do livro é mostrar que a oferta e a demanda são construções sociais. Dessa forma, Bourdieu demonstra o quanto a publicidade e o Estado, através de políticas públicas, criaram a preferência dos consumidores das casas.

Após entrevistas com compradores das casas próprias, Bourdieu concluiu que os consumidores foram levados a fazer a escolha da casa própria através da ação das construtoras e principalmente, da ação do Estado, que atuou na formação de ideias e do *habitus* dos consumidores, a classe média.

Nessa pesquisa, Bourdieu demonstra a importância do Estado na construção social do mercado da casa/habitação na França. Segundo o autor, entre todas as trocas do exterior do campo, as mais importantes são as que se estabelecem com o Estado, a interferência do Estado instituindo-se, principalmente, através do direito. Por exemplo: no caso da casa individual na França, o Estado criou leis referentes à concessão de crédito para a compra da casa. O autor demonstra que o processo de escolha da casa individual, assim como a preferência por um determinado produto, não são, necessariamente, racionais, da forma interpretada pela economia ortodoxa do *homo aeconomicus*, são o resultado de construções sociais, no caso, a construção social do mercado da habitação.

Com as diversas distinções de um caso para outro, queremos indicar que o mercado de trabalho gerado durante o PAC também é uma construção social; no caso em análise, é resultado de acordos e da ação comunicativa, no sentido de Habermas (2012), entre o Estado, o mercado e até mesmo as centrais sindicais. Com as devidas distinções do Estado francês, argumentamos que o Estado brasileiro foi capaz de criar realidades por meio de cumplicidades com o setor privado, especialmente as empreiteiras e as construtoras. Por sua vez, o Estado definiu relações com personagens centrais do mercado financeiro, como os fundos de pensão, um dos financiadores do PAC (Jardim, 2009). Nesse sentido, a oferta de postos de trabalhos seria resultante desses acordos, que, naquele período, ficaram caracterizados por Parcerias Público-Privadas (PPP), consideradas alternativa viável para o projeto de desenvolvimento do governo. Em sintonia com dados etnográficos de pesquisadores que se dedicam à sociologia econômica, o contexto demonstra, mais uma vez, que nenhum mercado é neutro; que os mercados são resultantes de variáveis para além da economia, incluindo o mercado de trabalho.

Ademais, esse contexto de intenso diálogo entre Estado e mercado, remete-nos, mesmo que de forma provisória, à ação comunicativa de Habermas (2012), a qual

propõe que a ação dialógica substituiria a ação estratégica e racionalizante predominante no mundo capitalista. Nessa pesquisa, o Estado seria o personagem principal, que administraria e coordenaria a ação comunicativa entre os diferentes atores. No caso dos fundos de pensão, Jardim (2009) demonstra que o governo Lula soube utilizar esses recursos para a implantação de seus projetos de infraestrutura. Uma das estratégias do governo foi a indicação de sindicalistas oriundos da CUT, para a direção dos fundos.

Tal qual exposto na teoria de Habermas (2012), vemos que a ação comunicativa, apesar de produzir consensos, não reduz divergências, conflitos e ambiguidades entre os atores envolvidos. Assim, encontramos o Estado brasileiro discutindo com sindicatos, empresários e trabalhadores, buscando uma alternativa viável (um consenso) para os conflitos resultantes da relação tensa entre trabalhadores e patrões nos canteiros das obras do PAC, cujos conflitos nem sempre foram atenuados. Para fins analíticos, indicamos, a seguir, alguns desses conflitos trabalhistas, já que os mesmos nos falam um pouco sobre a qualidade do trabalho nas obras do PAC.

#### *Conflitos e realizações no PAC: trabalho e trabalhadores*

Sobre as condições de trabalho nas obras do PAC, as evidências empíricas indicam diversos eventos conflituosos. Por exemplo, em 2011, as obras para a construção das usinas Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, em Rondônia – principais obras do PAC – foram paralisadas devido a conflitos entre trabalhadores e representantes dos consórcios responsáveis pelos empreendimentos, pois, segundo os sindicalistas e trabalhadores, as grandes empreiteiras – como a Camargo Corrêa – que possuem prazos para entrega das obras, intensificaram o tempo de trabalho, sem o pagamento de horas extras para os trabalhadores. Portanto, as greves são uma constante nas obras do PAC. Os motivos estão ligados às condições de trabalho: a má alimentação fornecida pelas empreiteiras, o atraso do pagamento dos salários, a exploração no trabalho, a intensificação do número de horas trabalhadas e as péssimas condições de vida nos alojamentos. As intermediárias, constituídas pelas empreiteiras, são acusadas de desrespeito aos direitos trabalhistas e mesmo de trabalho escravo.

Sobre o trabalho escravo, fiscais do governo federal e do Ministério Público do Trabalho encontraram e resgataram, em 2009, 98 trabalhadores em regime análogo à escravidão, os quais viviam sem salários e instalados em alojamentos precários, sem cama e banheiro e trabalhavam na construção da usina Salto do Rio Verdinho, no sul de Goiás (*Folha Online*).

Esse caso de escravidão não é o único encontrado durante o período. O Quadro 1 desvenda bem as tensões e os conflitos nos canteiros das obras do PAC e, de forma mais genérica, os conflitos resultantes das relações dialógicas entre Estado e mercado no Brasil contemporâneo.

QUADRO 1  
CONFLITOS NA EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PAC

Obra	Local, região	Motivo do conflito	Empresa responsável	Ano	Outras informações
Usina Salto do Rio Verdinho	Goiás	Trabalho escravo	Votorantin		Conflito resolvido com o resgate dos trabalhadores pelo Ministério Público
Jirau e Santo Antonio	Rio Madeira, Rondônia	Trabalho precário	Camargo Corrêa		
Refinaria Abreu e Lima; Petroquímica Suape	Suape Pernambuco	Aumento salarial		2012	Conflito resolvido com um acordo entre o sindicato dos trabalhadores (Sintapev-PE) e o sindicato dos empregadores (Sinicon)
Usina Termelétrica do Pecém	Ceará	Melhores condições de trabalho, aumento salarial	Mabe – Maire Engineering/Tecnimont e Efacec	2011	Conflito resolvido com aumento salarial e ajuda de custo de R\$ 250,00
Usina São Domingos	Mato Grosso do Sul	Melhores condições de trabalho, aumento salarial	Engevix e Galvão	2013	Aumento de 30% no piso salarial
Arena das Dunas	Natal, Rio Grande do Norte	Reajuste salarial e aumento do vale-refeição	Consórcio OAS	2012	Reajuste salarial
Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Reajuste salarial	Petrobras	2013	Conflito resolvido com reajuste salarial
Hidrelétrica de Belo Monte	Altamira, Pará	Acordo coletivo	Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM)	2012	Conflito resolvido com o aumento de R\$ 110,00 no vale-alimentação, ampliando a liberação dos trabalhadores para 19 dias a cada seis meses
Hidrelétrica de Belo Monte	Altamira, Pará	Trabalho precário	Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM)	2013	
Estádio Mineirão	Belo Horizonte, Minas Gerais	Aumento salarial	Construção S. A. Indústria e Comércio, Egesa Engenharia S. A. e Hap Engenharia Ltda.	2011	Conflito resolvido com o aumento de 4% no piso salarial
Estádio Maracanã	Rio de Janeiro	Trabalho precário	Odebrecht Infraestrutura, Delta Construções e Andrade Gutierrez	2011	Conflito resolvido com o aumento no valor da cesta básica, plano de saúde extensivo às famílias e promessa de mais segurança no local de trabalho
Minha casa minha vida: Conjunto Dulce	Itaberaba, BA	Alimentação fornecida inadequada	Construtora L. Marquezzo	2013	Conflito resolvido com substituição da empresa fornecedora das refeições
Porto do Açu	São João da Barra, Rio Grande do Sul	Atraso salarial e não pagamento de horas extras	Grupo EBX	2013	Conflito resolvido com o pagamento dos salários atrasados

Fonte: dados da pesquisa.

Portanto, apesar de inegavelmente gerar novos postos de trabalho, as obras do PAC também contribuem para a precarização e a terceirização de direitos trabalhistas, tal qual encontrado no mercado de trabalho dos anos 1990 no Brasil. Isso acontece devido ao protagonismo do setor privado e da ausência de regulamentação do Estado. Nesse sentido, a solidariedade e os laços sociais via trabalho, defendidos por Castel (2003b), estariam comprometidos. Ou melhor, a solidariedade e a integração social existiriam apenas para os trabalhadores que teriam seus direitos respeitados pelo mercado. Por essa perspectiva, o Estado estaria se utilizando das interações com o mercado para se ausentar de suas obrigações sociais.

Contudo, é importante indicar que também encontramos evidências da busca de solução desses conflitos. Por exemplo, criou-se, em conjunto com sindicalistas, empresários e trabalhadores, em junho de 2011, uma mesa de diálogo e negociação tripartite, que formalizou regras para o setor da construção. Essa mesa estaria em sintonia com a “ação comunicativa” definida por Habermas, em cuja “ação comunicativa” o consenso alcançado foi quanto às formas de contratação dos trabalhadores do PAC, devendo essas regras serem reguladas pelo governo federal e fiscalizadas por estados e municípios, em diálogo com as centrais sindicais e os sindicatos. O objetivo desse consenso é evitar aliciadores (os chamados gatos) de empreiteiras, de forma a reduzir a precarização nas condições de trabalho e mesmo a existência do trabalho escravo nas obras do PAC.

O documento traz ainda as diretrizes sobre recrutamento, pré-seleção e seleção com vistas a coibir a prática de intermediação ilícita e contratação precária. Dentre as medidas, definiu-se que o governo deverá oferecer condições para as empresas efetuarem a seleção de trabalhadores nos locais de origem, na fiscalização das obras, nas campanhas para estimular os mecanismos legais de contratação e na elaboração de normas que regulamentem o transporte de trabalhadores; além disso, os empresários devem liberar a entrada nas obras apenas de trabalhadores com carteiras assinadas, exceto para a seleção e a contratação. As empresas terceirizadas também devem cumprir as exigências presentes no documento.

Para eliminar a figura do intermediário na contratação de mão de obra para a construção civil – já que esta é uma dos responsáveis pelas condições de trabalho desumanas e pelos conflitos trabalhistas nas obras do PAC –, a mesa tripartite decidiu usar o Sistema Nacional de Emprego (Sine) no preenchimento das vagas, de forma, também, a valorizar os trabalhadores dos locais onde as obras se realizam.

Além disso, em diálogo com as prefeituras, terão prioridades os beneficiários do programa bolsa família. Portanto, visando envolver os trabalhadores considerados miseráveis, o PAC 2 tem selecionado mão de obra por meio do CadÚnico, banco de dados do programa Bolsa Família. Para essa iniciativa, o PAC conta com as prefeituras, já que são elas as responsáveis pela manutenção do cadastro das famílias que fazem parte do programa social. O perfil dos cadastrados são famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Ao usar esse cadastro, o governo pretende reduzir a miséria, por meio da geração de emprego, com política focalizada em público considerado carente. O PAC passou a ser uma alternativa para a saída dos beneficiários do programa Bolsa Família. Segundo Jardim e Flores (no prelo), criar alternativas para a saída do programa Bolsa Família tem sido o grande desafio do governo. Portanto, apesar das ambiguidades em torno do PAC – o protagonismo do setor privado, o atraso em algumas obras, o

uso de mão de obra ilegal em alguns casos, a precarização e a flexibilização das condições de trabalho, em outros –, o programa expressa uma tentativa de articulação concreta com prefeituras e inclusão social de grupos mais marginalizados.

Por meio de entrevistas com alguns trabalhadores do setor de construção civil, encontramos dados sobre os avanços e desafios do PAC. Apesar de não representar a realidade nacional, essas entrevistas oferecem dados etnográficos sobre um grupo específico de trabalhadores das obras do PAC, da região de Ribeirão Preto, interior do estado de São Paulo.

As entrevistas foram compostas por 15 trabalhadores do sexo masculino, entre 27 e 50 anos, casados, com filhos e de origem étnica preta e branca; nesse grupo, somente um entrevistado tinha terminado o segundo grau. O perfil dos entrevistados nos faz pensar nos “batalhadores” de Jessé de Souza (2012).

Além da inegável importância de voltar a ter um salário após meses e até anos de desemprego, os trabalhadores afirmaram sentir-se mais confiantes junto à família, por terem carteira assinada e vínculo profissional: “agora posso pagar minhas próprias contas”; “podemos cancelar o Bolsa Família agora”; “finalmente posso sair com meus amigos no final de semana”; “minha relação com a mulher e filhos melhorou”.

Sobre o questionamento de como souberam da existência de vagas de emprego, tivemos três tipos de respostas: afirmaram ter visto informações na televisão local, no pátio da prefeitura e/ou foram informados por amigos/conhecidos.

Entre os entrevistados, não encontramos casos de trabalho escravo ou de descaso em relação à legislação trabalhista. Todos os trabalhadores entrevistados tinham sido contratados pela prefeitura da cidade, via Sine e estavam engajados no Programa Minha Casa Minha Vida; até sonhavam com o dia em que fariam a própria casa. Entretanto, uma das principais críticas apontava o contrato de trabalho por tempo determinado, o que os deixavam inseguros quanto ao futuro. Da mesma forma, falaram sobre a intensificação das horas de trabalho para a entrega da obra no prazo, o que provocava desconforto na organização da rotina pessoal. Pelo que indicaram, havia pagamento de horas extras para a realização do trabalho, mas os trabalhadores não souberam dizer se o valor pago era justo ou injusto.

Apesar dos desafios existentes nas obras do PAC, os trabalhadores entrevistados apoiam o PAC. Os argumentos são variados, mas todos têm como fio condutor a inserção social via emprego. Os “batalhadores” entrevistados reforçam o argumento de Castel, de que o trabalho promove integração social. Ou seja, que o trabalho não

pode ser tomado como simples categoria econômica, mas como algo que insere o indivíduo na organização social e organiza parte significativa de sua rede social. Numa linguagem Durkheimiana (2004), o trabalho seria a moral que nutre e alimenta os laços de pertencimento entre as pessoas.

Para Castel, a prova maior de que a categoria trabalho continua sendo dominante, é a reação de quem não o tem. No Brasil, os anos 1990 são representantes do desemprego e suas consequências, tais como o sentimento de exclusão social, ou, nas palavras de Castel, do enfraquecimento dos laços sociais. Da mesma forma, os trabalhadores do PAC que vivem sob condições de trabalho escravo, precarização e flexibilização das leis trabalhistas também fariam parte do sentimento que predominou junto aos trabalhadores e desempregados dos anos 1990.

Contudo, apesar das ambiguidades e dos conflitos existentes nas obras do PAC, é inegável a inclusão social de uma parcela dos trabalhadores desempregados. Como vimos, os dados indicam melhorias nos setores financiados pelos PAC. Desse ponto de vista, o PAC ajudou o país a enfrentar a crise internacional de 2008/2009: enquanto outros países tiveram de mobilizar investimentos públicos para gerar empregos, o Brasil já estava com as obras planejadas em andamento. Com o PAC, os programas sociais e o consumo das famílias, que sustentaram o mercado interno, o Brasil demorou mais a sentir os efeitos da recessão mundial, sofreu menos com eles e foi um dos primeiros a voltar a crescer.

Assim, todas as interpretações sobre o PAC indicadas no início desse texto podem ser complementares. Se, por um lado, o PAC pode ser visto como a flexibilização e a precarização dos direitos trabalhistas, com acordos incestuosos entre Estado e mercado, também pode ser visto como gerador de emprego formal e de solidariedade via trabalho. Nesse texto, os dados empíricos de Ribeirão Preto indicam concretamente melhorias na vida dos trabalhadores. Da mesma forma, dados estatísticos produzidos por institutos de pesquisa também sinalizam nessa direção. Contudo, não podemos negar as realidades que os dados estatísticos ocultam, ou seja, apesar de promover laços sociais para alguns, em outros casos, a má qualidade do emprego gerado pelas obras do PAC representa o predomínio do setor privado, que trabalha sem controle e sem regulamentação.

Apesar de tudo, admitimos a tentativa do Estado brasileiro em propor uma “ação comunicativa” com setores privados, com personagens do mercado financeiro – como os fundos de pensão –, com municípios e sindicatos, resultando na construção social do mercado de trabalho no Brasil contemporâneo.

## Considerações finais

Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o governo Lula recolocou na agenda do país a temática do crescimento, reinventando a discussão sobre desenvolvimento e sobre o financiamento do desenvolvimento. O PAC 1 foi uma tentativa do Estado brasileiro, em diálogo com a esfera privada, de equacionar a questão fundamental que se coloca para a economia brasileira, a saber, como acelerar e sustentar o crescimento e, simultaneamente, reduzir a pobreza e a desigualdade social, preservando a estabilidade de preços e avançando progressivamente no desendividamento do Estado e na geração de novos postos de trabalho. O PAC 2, do governo Dilma Rousseff, deu continuidade a essa forma de compreensão do financiamento do desenvolvimento, da geração de emprego e renda e da “ação comunicativa” entre Estado, mercado e trabalho, resultando na construção social do mercado de trabalho.

Ao analisar as interações entre Estado, mercado e trabalho, foi possível perceber a presença do Estado na construção não somente de políticas públicas, mas também, e sobretudo, na construção social do mercado de trabalho. Mais concretamente, os dados mostram que o Estado “convenceu” a iniciativa privada a investir em seus projetos, passando a dialogar constantemente com empreiteiras, empresas privadas, agentes do mercado financeiro, como os fundos de pensão. O texto mostra, também, as ambiguidades, os conflitos e as tensões dessa relação, como, em alguns casos, a ausência do cumprimento da legislação trabalhista, resultando na precarização e na flexibilização dos direitos trabalhistas e mesmo casos de trabalho escravo.

Apesar de tudo, o texto colocou ênfase sobre a iniciativa do Estado brasileiro, durante os governos Lula e Dilma, na construção social do mercado de trabalho no Brasil contemporâneo, já que em diálogo com o mercado, com determinadas centrais sindicais, com prefeituras e governadores, busca a consolidação dos arranjos do PAC, construindo relações híbridas e complexas e desenhando um interessante fenômeno sociológico.

*Abstract: Considering the various existing interpretations around the Growth Acceleration Program (PAC), this paper attempts to identify its arrangements in the creation of jobs, especially emphasizing the construction market, promoted by Minha Casa, Minha Vida program. Thus, we organized data collection on the measures and actions proposed by the PAC during the Lula government and during the Rousseff administration, and we analyzed of the reports of the Federal Courts of Accounts (TCU). Similarly, we carried out desk reviews on the websites of the Ministries of Planning and Finance and a few interviews with construction workers. Data were treated with inspiration of economic sociology, a discipline that considers the whole market is a social construction. In the case analyzed here, the labor market is the result of a social construction, more specifically the construction labor market, since it is the result of various actors and institutions engaged in the promotion of the PAC, such as the state, contractors, unions, pension funds, etc. Moreover, conflicts arising from this social construction were identified.*

*Keywords: PAC, labor market, social construction of the labor market, state, market.*

## Referências

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*. São Paulo: Autores Associados, 2007.

BEDÊ, Marco Aurélio. O Pac e o crescimento da economia. *Revista Integração*, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *O BNDES e o PAC, 2008*. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atualizacao/Infraestrutura/pac.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Infraestrutura/pac.html)>. Acesso em: 20.03.2013.

BOURDIEU, Pierre. *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil, 1994.

———. *As estruturas sociais da economia*. Almada: Instituto Piaget, 2000.

BRASIL. *Cartilha: Aperfeiçoamento das condições de trabalho no setor da indústria da construção*. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/compromisso-construcao/cartilha-construcao>>. Acesso em: 19.03.2013.

BRASIL. *Relatório PAC 2, 2011*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2>>. Acesso em: <01.02.2013>.

BRASILINO, Luis. Crescimento: por enquanto, o PAC não muda nada. *Brasil de Fato*, 2008. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/pac\\_desaceleracao\\_janeiro\\_2008](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/pac_desaceleracao_janeiro_2008)>.

CARDOSO, Adauto Lucio *et alii*. Habitação de interesse social. Política ou mercado? XIV encontro Nacional da ANPUR, maio de 2011. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto_cardoso.pdf)>. Acesso em: 20.09.2013.

CASTEL, Robert. *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* Paris: Seuil, 2003a.

———. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003b.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). Reunião do secretariado da CUT e Ramos. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaque-central/34294/galeria-de-audio-sp>>. Acesso em: 09.03.2013.

DOMINGUES, Edson Paulo *et alii*. *Impacto dos investimentos do PAC em Minas Gerais: efeitos sobre crescimento e desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

———. *Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do programa de aceleração do crescimento (PAC), em Minas*

Gerais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 39, n. 1. Abr. 2009. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1148>>. Acesso em: 15.03.2013.

DRUCK, Graça. *Trabalho, precarização e resistências: proposta de construção de indicadores*. Salvador: CRH/UFBA/CNPq. Projeto de Pesquisa Bolsa Produtividade do CNPq, 2007/2010, 2010 (mimeo).

DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Collection “Les grands textes”. Paris: PUF, 2004.

FOLHA ONLINE. *Trabalho escravo é flagrado em obra do PAC*, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u620638.shtml>>. Acesso em: 13.02.2013.

GAZOLA, Ana Cristina de Aguiar, *et alii*. *Crescimento no mercado de trabalho: emprego e desemprego em Rondônia a partir dos investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento*. XIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba, Taubaté, 2010.

GONÇALVES, R. *PAC: desaceleração do crescimento e vulnerabilidade externa*. 2008. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/pac\\_desaceleracao\\_janeiro\\_2008](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/pac_desaceleracao_janeiro_2008)>.

GRUN, Roberto. A sociologia das finanças e a nova geografia do poder no Brasil. *Revista Tempo Social*, v. 16, n. 2. 2004.

GUIMARÃES, Juarez. Economia: a nova economia política do governo Lula. *Teoria e Debate*, n. 72, Jul/Ago. 2007. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/economia-nova-economia-politica-do-governo->>>. Acesso em: 20.02.2013.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

———. A nova intransparência – a crise do Estado do bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos estudos Cebrap*, n. 18. São Paulo, 1987.

HIRSCH, P.; STUART, M.; FRIEDMAN, R. “Mãos sujas” versus “modelos limpos”: estará a sociologia em risco de ser seduzida pela Economia? In: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (Orgs.). *A nova sociologia econômica: uma antologia*, p. 125-165. Oeiras: Editora Celta, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Aumento nos postos de trabalho 2003-2012*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaultestudos.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaultestudos.shtm)>. Acesso em: 05.02.2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 53. Nov. 2012a.

———. Desenvolvimento inclusivo e sustentável. Comunicado: 2012, n. 158, Dez. 2012b.

JARDIM, Maria Chaves. *Entre a solidariedade e o risco. Sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. São Paulo: Annablume, 2009.

JARDIM, Maria Chaves; FLORES, Mariana Seno. Programa Bolsa Família: enquadramento cognitivo dos direitos sociais. In: JARDIM, Maria Chaves (Org.). *Estado e mercado: produção de sentido, produção de justificativas*. Araraquara: Laboratório Editorial da Unesp de Araraquara, 2013.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Marcio Rogério. *A violência simbólica exercida pelo Estado durante o governo Lula: evidências empíricas a partir das PPPs e PAC*, 2013. (em julgamento).

JARDIM, Maria Chaves; PORCIONATO, G. *O mercado de trabalho do setor de construção civil no PAC de Araraquara* (no prelo).

MANTEGA, Guido. *Fomentar a construção civil é estimular investimento no país*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/audio/2012/dezembro/a041212.asp>>.

MATTOSO, Jorge. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

NORONHA, Eduardo *et alii*. Custos do trabalho, direitos sociais e competitividade. In: DE NEGRI, Fernanda *et alii* (Orgs.). *Tecnologia, exportação e emprego*, p. 161-201. Brasília: IPEA, 2006.

OFFE, Claus. Trabalho como categoria sociológica fundamental. In: OFFE, Claus (Org.). *Trabalho e sociedade*, v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, Tiago. *Mercado de Trabalho brasileiro: balanço e reflexões sobre o período recente*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/plataforma-politica-social/noticias/2013/01/28/mercado-de-trabalho-brasileiro-balanco-e-reflexoes-sobre-o-periodo-recente/>>. Acesso em: 06.03.2013.

PIVETTA, Fatima *et alii*. *Saúde, ambiente & políticas públicas: uma leitura do PAC Manguinhos-RJ*, 2013. Disponível em: <[http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307712353\\_ARQUIVO\\_textocompleto\\_CONLAB2011\\_PIVETTA.pdf](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307712353_ARQUIVO_textocompleto_CONLAB2011_PIVETTA.pdf)>. Acesso em: 15.03.2013.

POCHMANN, Marcio. Mercado geral de trabalho: o que há de novo no Brasil? *Parcerias estratégicas*, n. 22, Jun. 2006.

———. Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Indicadores Econômicos FEE*. v. 26, n. 2, 1998. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/1297>>. Acesso em: 03.02.2013.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. *PAC: nem crescimento nem igualdade*. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/book/export/html/28>>. Acesso em: 09.03.2013.

SANTOS, Cleusa *et alii*. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social?. *Ser Social*, v. 12, n. 26, p. 116-146, Jan./Jun. 2010.

SCOLESE, Eduardo. *Trabalho escravo é flagrado em obra do PAC. Fiscais resgatam 98 trabalhadores em construção de usina no interior de Goiás. Em instalações sem cama nem banheiro, funcionários trabalhavam em troca de comida, acumulavam dívidas e não recebiam salários*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u620638.shtml>>. Acesso em: 09.03.2013.

SICSÚ, João. Quatro anos depois o governo tenta mudar o rumo. *Revista Teoria e Debate*, n. 70, Fundação Perseu Abramo, 2007.

SILVA, Marcio Rogério. *Novo enquadramento do Estado durante o governo Lula: o caso do PAC*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2013.

SILVA, Paulo Pereira. *Greves de 80 mil param principais obras do PAC*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=710026>>. Acesso em: 12.03.2013.

SOUZA, Jesse. *Os batalhadores brasileiros: uma nova classe média ou classe trabalhadora?* Belo Horizonte: UFMG, 2012 [2010].

STEINER, Philippe. *A sociologia econômica*. São Paulo: Atlas, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Brasília: TCU, 2007.

———. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República. Brasília: TCU, 2010, relativo a 2011.